

Artista invitada

Luisa Fernanda
Álvarez Betancur

Caldas, Antioquia
18 de noviembre de 1996
luisa.alvarez5@udea.edu.co

Estudios realizados

Estudiante en curso de Ciencia Política,
Universidad de Antioquia.

Exposiciones individuales

Flores-siendo, Casa de la Cultura de Caldas
2018.

Comentario

La materialización de la memoria mediante un lenguaje simbólico como el arte es una forma de trascender la realidad cotidiana y empezar a llenar esos espacios que quedan vacíos en la construcción de memorias oficiales, creando puentes entre la memoria, el arte y las nuevas generaciones que han asumido la responsabilidad de transformar las palabras en imágenes. Movilizar memorias de la Universidad de Antioquia es —además de una forma de representación del espacio— también un tránsito por las sensaciones que germinan dentro de la Alma Mater.

estudios políticos 55

Mayo-agosto de 2019, ISSN 0121-5167

estudios políticos

N.º 55, Medellín, mayo-agosto de 2019

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 55, p. 1-296, Medellín, mayo-agosto de 2019, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8438



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



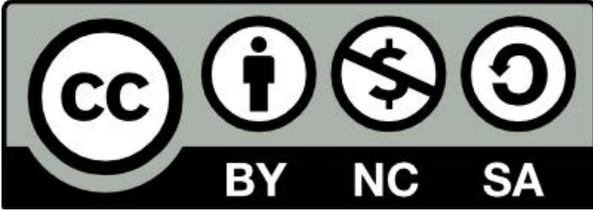
Sin título

De la serie
Memorias acquareladas
Universidad de Antioquia
Acuarela
30 x 25 cm
2019
Medellín

estudios políticos

N.º 55, Medellín, mayo-agosto de 2019

55



estudios políticos

estudios políticos

N.º 55

Mayo-agosto 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, 55, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2019

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

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

Auxiliares administrativos

Marilyn Forero Olaya
Juan Pablo Gómez

Revisión de contenidos en inglés

Juliana Acosta López de Mesa
Ricardo Alexis Urrea Arrieta



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

estudios políticos

Estudios Políticos, 55, Medellín, Colombia, mayo-agosto 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, 55, Medellín, Colombia, mayo-agosto 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, 55, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2019, pp. 1-290
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

Hasta siempre, maestra María Teresa Uribe de Hincapié 9-12
_____ *Germán Darío Valencia Agudelo, William Fredy Pérez Toro*

Artículos

Presidenciales chilenas 2017. Por quién y cuánto votan los indígenas 14-36
Chile Presidential Elections of 2017. How Many Indigenous People Vote
and for Whom?
_____ *Claudio Fuentes Saavedra, Maite De Cea, Berta Teitelboim*

**¿A dónde van los expresidentes latinoamericanos? Salida de la política
y trayectorias pospresidenciales en América Latina (1978-2018)** 37-60
Where do Latin American Former Presidents Go? The Way Out of Politics
and Post-Presidential Careers in Latin America (1978-2018)
_____ *Cristian Márquez Romo*

**Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral
como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia** 61-86
Fraudulent Electoral Democracy. Electoral Transhumance as a Strategy
to Win Local Elections in Colombia
_____ *Javier Duque Daza*

**Violence and Justice in UNASUR's Institutional History. From the Early
Optimism to the Fragile Cooperation Combating Criminality** 87-110
Violencia y justicia en la historia institucional de Unasur. Desde el optimismo
inicial hasta la frágil cooperación para combatir la criminalidad
_____ *Marcos Alan S. V. Ferreira, Rodrigo de Souza Framento*

**Los principios rectores de política pública de acceso y equidad
como dimensiones de red de política pública de las TIC en Colombia
2009-2018** 112-139
The Guiding Principles of the Public Policy of Access and Equity
as Dimensions of the Public Policy Network of ICT in Colombia 2009-2018
_____ *Raúl Andrés Tabarquino Muñoz*

**The Role of Brazilian Intelligence in the Geopolitics of Grandeza
(1964-2002)** **140-162**

El papel de la inteligencia brasileña en la geopolítica de Grandeza
(1964-2002)

_____ *Gisela da Silva Guevara*

**Contexto, justicia y universalidad en la filosofía política actual.
Algunas críticas y aportes a la teoría de la justicia de Habermas** **163-181**

Context, Justice and Universality in Current Political Philosophy.
Some Critiques and Contributions to the Habermas's Theory of Justice

_____ *Ricardo Florentino Salas Astrain*

**El Acuerdo de Paz de La Habana. Un cambio institucional ambicioso
con una estrategia dudosa** **182-204**

The Havana Peace Agreement. An Ambitious Institutional Change
with a Dubious Strategy

_____ *Julián Esteban García Romero*

**¿Descentralización o gobernanza? El agua, la institucionalización
y la política en la cuenca alta del Río Cauca, Colombia** **205-223**

Decentralization or Governance? Water, Institutionalization and Politics
in the High Basin of the Cauca River (Colombia)

_____ *Raúl Cortés Landázury, Alejandra Riascos López, Willian Idrobo Salazar*

**Elementos estructurales y coyunturales de una implementación
conflictiva del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano
y las FARC-EP** **224-244**

Structural and Conjunctural Elements of a Conflicting Implementation
of the Peace Agreement between the Colombian Government
and the FARC-EP

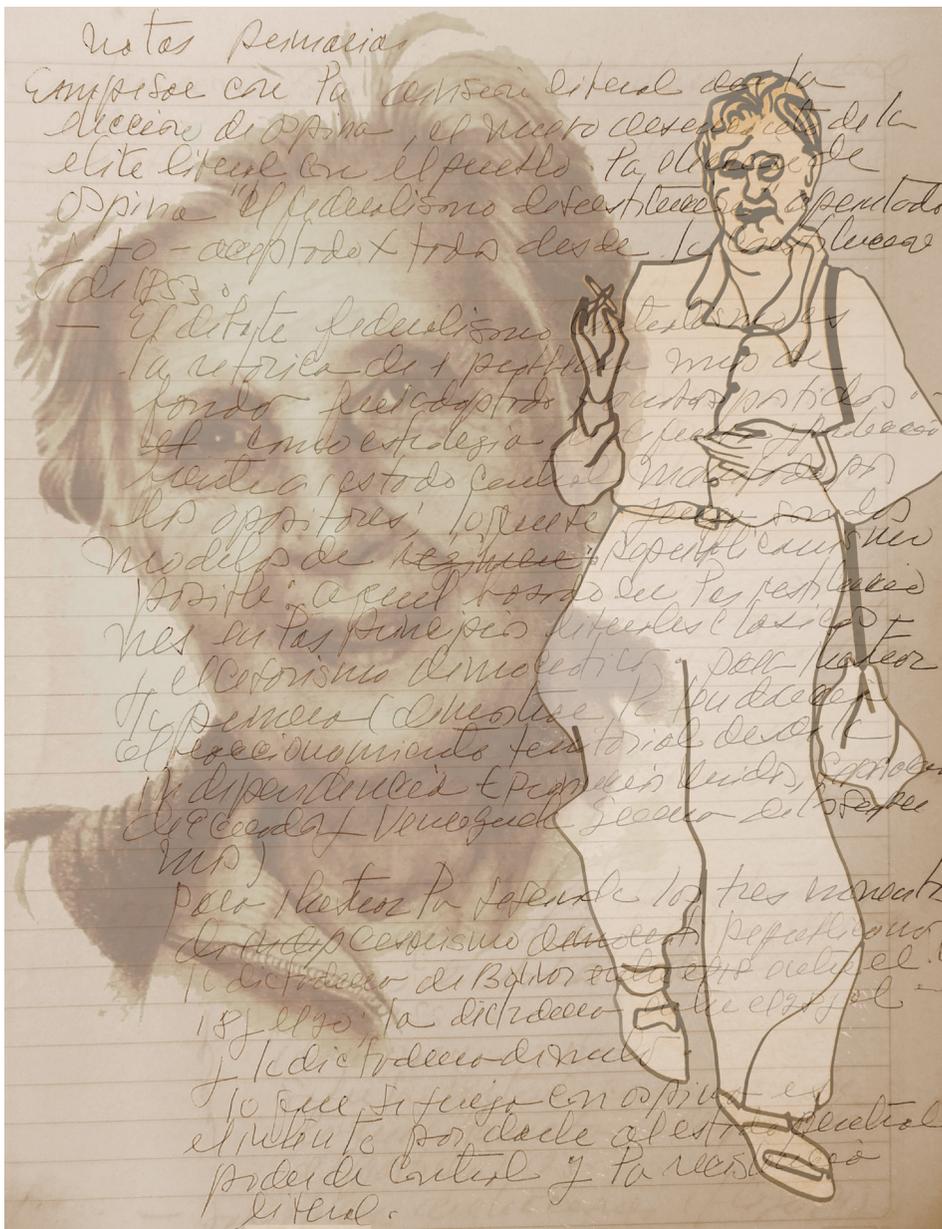
_____ *Beatriz Tiusabá Gómez, Cristian López*

**Representaciones sobre la democracia, las instituciones y los actores
gubernamentales en la Universidad de Antioquia** **246-281**

Representations about Democracy, Institutions and Governmental Actors
at the University of Antioquia

_____ *Deicy Patricia Hurtado, John Fredy Bedoya, Xamara Mesa*

Editorial



Collage a partir de: María Teresa Uribe de Hincapié de Martha Lucía Villafañe, dibujo en platina de hierro doblado y oxidado, 1,85 x 0,70 m, 2016. Obra donada por la familia Hincapié a la Universidad de Antioquia. Medellín, 8 de febrero de 2019. | María Teresa Uribe de Hincapié de G. Jaramillo. Dibujo donado por la familia Hincapié al Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. | Notas de clase de una libreta de apuntes de la maestra María Teresa Uribe de Hincapié.



Hasta siempre, maestra María Teresa Uribe de Hincapié

La profesora María Teresa Uribe de Hincapié le cumplió a la muerte. En las primeras horas del primer día de 2019 decidió visitar la casa de este misterioso pero real personaje y enfrentarlo. Y lo hizo como lo han hecho en la historia los grandes hombres y mujeres: luego de recorrer un largo camino que duró casi 79 años y que la llevó por sinuosos senderos de goce y sufrimiento intelectual.

La Maestra, como le dicen todas aquellas personas que tuvieron la fortuna de compartir con ella en variados espacios, nos dejó una rica producción científica, mucha de ella publicada precisamente en la revista Estudios Políticos. En su trabajo indagativo abordó variados temas de las Ciencias Sociales: la violencia, la guerra, la configuración del Estado y el territorio, convirtiéndola en un referente obligado en la academia colombiana y latinoamericana.

La huella que dejó María Teresa en el Instituto de Estudios Políticos es imborrable. Además de ser una de las fundadoras del Instituto a finales de la década de 1980, participó como investigadora destacada y como docente comprometida en la Maestría de Ciencia Política. Además, se desempeñó entre 1996 y 2014 como miembro del Comité Editorial de la revista Estudios Políticos. En resumen, fue una líder académica irremplazable y que siempre recordaremos.

Precisamente, el 8 de febrero de 2019, las diversas unidades académicas de la Universidad de Antioquia en donde hizo presencia le rendimos un homenaje a La Maestra en el Teatro Universitario Camilo Torres, el mismo lugar donde cuatro años antes recibió el título Honoris Causa de Doctora en Ciencias Sociales (2015). En este acto, el director del Instituto de Estudios Políticos, William Fredy Pérez, quiso ofrecerle, en calidad de representante de un sin número de personas que allí nombra, unas sentidas palabras. A continuación, reproducimos ese discurso.

Germán Darío Valencia Agudelo (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: <https://orcid.org/0000-0002-6412-6986>

Buenas tardes.

Los azares que me llevaron a conocerla han de ser los mismos que me pusieron aquí esta tarde. Porque hay tantas personas que podrían hablar en nuestro nombre: Clara Aramburo, Adriana González, Lucelly Villegas, Manuel Alonso, Ana María Jaramillo, Eumelia Galeano, Juan Carlos Vélez, Gloria Naranjo, Deicy Hurtado, Fabio Giraldo, William Restrepo...

En cualquier caso, soy portador de un saludo a la familia de María Teresa Uribe de Hincapié y de unas palabras de gratitud francamente sentidas en las facultades, escuelas e institutos del área de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes, por sus decanos y decanas, directores y directoras, estudiantes, personas que desempeñan funciones administrativas, egresadas y egresados que entienden esto como un gesto necesario, como lo mínimo que públicamente deberíamos decir de ella, o como lo mínimo que públicamente deberíamos decirle a ella; y a Don Guillermo que la acompaña y a sus hijos Ana, Marta y Luis que nos hacen el honor de ocupar ahora un asiento en el Camilo.

La gente del Área sabe lo que siente y de lo que habla. Y lo sabe porque la oyó o la oye, la leyó y la lee. La vio y la ve cruzar los pasillos, ir entre edificios o trastear su oficina de bloque en bloque, así como la ven transgredir fronteras disciplinares, abrir portillos o romper cercos de esos con los cuales celosamente guardamos nuestras parcelas en este campo de las ciencias sociales, las humanidades y las artes. Ella iba por ahí juntando, como decía, «lo que las disciplinas académicas han fragmentado y separado». Esta gente del Área la supo fundando unidades o regentando algún departamento académico, animando organizaciones civiles, persistiendo en iniciativas no gubernamentales. La supo embarcada en comisiones que mediaban entre guerreros y, aun, participando de la planeación y ejecución de políticas públicas. Porque como sabe esta gente, aunque se ocupara de los campos de batalla, de la estrategia, de la barbarie, aunque se empeñara en disecar la criatura o la cibernética de la guerra o aunque su propia tranquilidad padeciera embates de feroces y poderosos aparatos, era difícil que ella personalmente construyera enemistades o que profesionalmente, por principio o como impostura, definiera contrincantes naturales

¡Cuánto le apasionó el conflicto social, y cuánto celebró la política! Pero cuánto le asombraron y dolieron los pleitos domésticos que se desataron o reeditaron invocando esencias nada más; pleitos que banalizaron la diversidad

y la diferencia con la negación de los implicados; pleitos que, con el olvido del entorno, hicieron absurdo el desencuentro; o pleitos que prolongaron la hostilidad con la desmemoria de los triunfadores.

Esta gente del Área sabe que mucha otra gente de las ciencias sociales en el país y por fuera de él, casi, casi que nota primero que nosotros lo que ella estaba haciendo para entender los avatares de una democracia en construcción, para documentar las razones de los rufianes y el método de los vividores del conflicto, y para encontrar los materiales con los cuales procurarnos una ética pública; de lo que ella estaba haciendo para conocer el significado de los agravios inveterados y medir el impacto de las prácticas prolongadas de violencia sobre la cultura, las ciudadanías, la legitimidad y la soberanía, o sobre nuestra concepción de la ley, la patria, la autoridad, los imaginarios políticos; para localizar el trastocamiento de las cosas públicas y las cosas privadas, la confusión de la popularidad con la legitimidad, del Estado con el gobierno, del gobierno con el partido y del partido con la urna, el cargo o el contrato; para ponderar la dimensión de la expulsión y del desplazamiento forzado; para hilar mecanismos de desigualdad, redes de poder, formas de configuración territorial y modelos de exclusión regional.

Esta gente del Área tiene visto que las huellas de María Teresa están en sus distritos, porque allí están sus afirmaciones teóricas, sus historias coherentes, sus maneras de aproximarse a un problema social o simplemente porque sus alumnas y sus alumnos están en Artes, Comunicaciones, Idiomas, Sociología, Historia, Derecho, Estudios Regionales, Estudios Políticos, Bibliotecología, Trabajo Social, Filosofía, Literatura, Educación, Economía... Que incluso hay unos extraordinarios infiltrados en las Ciencias de la Salud, en Exactas, en Ingeniería.

Por eso y por otras cosas que tantos amigos y tantas amigas han dicho y seguirán indicando, en el Área de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes sentimos que lo mínimo que deberíamos hacer es decirle gracias... por tanto que nos da.

Muchas personas del Área confiesan, finalmente, que ya la desobedecieron por lo menos en una cosa: han derramado lágrimas. Y la profe no quería eso. Pero bueno, dicen también en el Área que persistirán por lo menos en un deseo que ella tenía: alcanzar de una maldita vez por todas ese momento en el cual «la guerra pierda sus contenidos heroicos y patrióticos y pase a ser vista como lo que es: el gran desastre humanitario».

Usted, María Teresa, no se cansaba de recordarnos «que las palabras forman parte de la realidad». Así que entenderá, por lo que sea, que esto que mandan a decir del Área nos son «solo palabras».

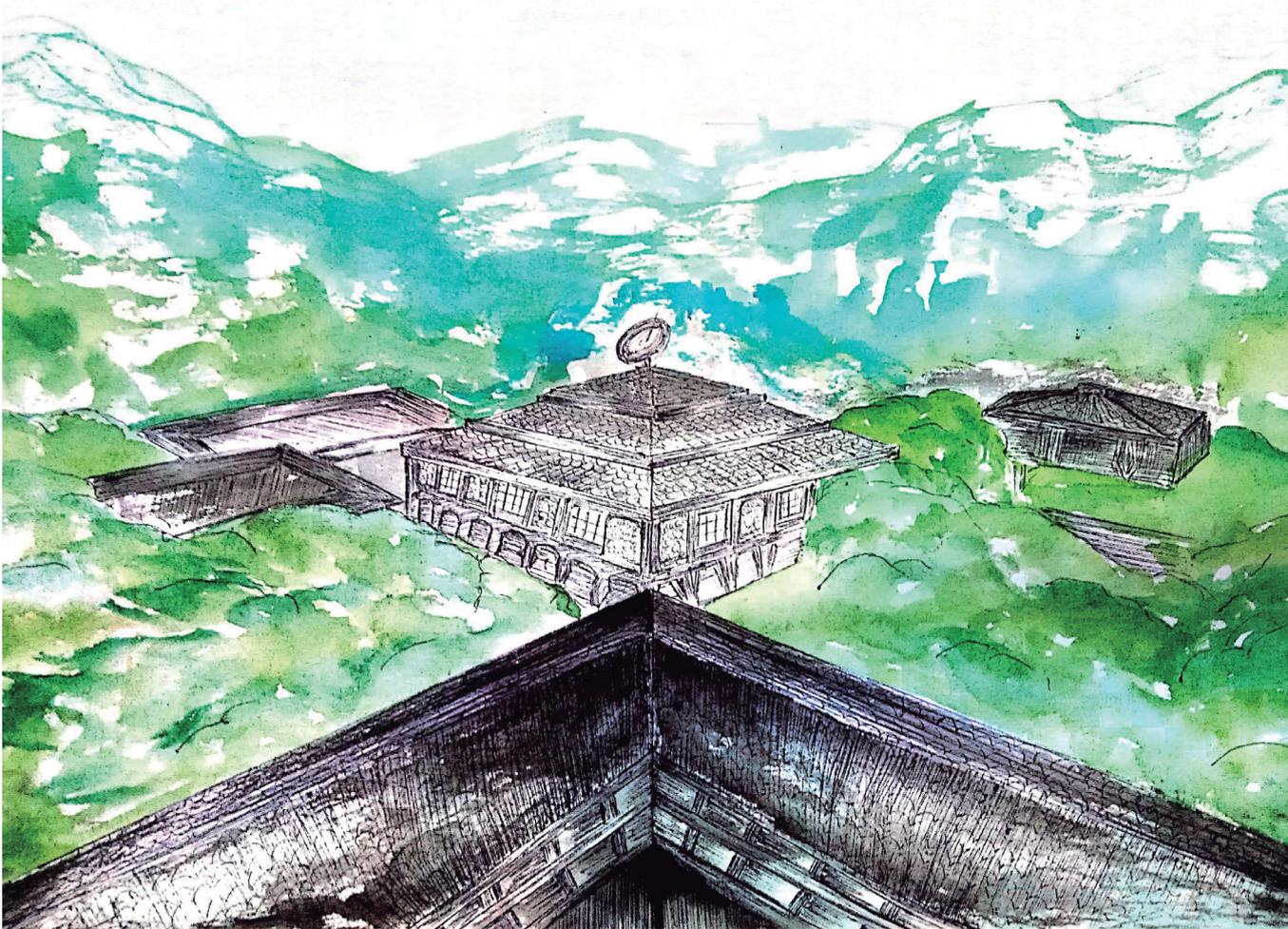
Hasta siempre Maestra.

William Fredy Pérez Toro (Colombia)**

** Director del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Abogado. Magister en Derecho Público. Magister en Criminología y Ejecución Penal. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: william.perez@udea.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1307-0692>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío y Pérez Toro, William Fredy. (2019). Editorial. Hasta siempre, maestra María Teresa Uribe de Hincapié. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 9-12. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a01>

Artículos



Sin título
De la serie
Memorias
acuareladas
Universidad
de Antioquia
Acuarela,
30 x 25 cm
2019, Medellín



Presidenciales chilenas 2017. Por quién y cuánto votan los indígenas*

*Claudio Fuentes Saavedra (Chile)***

*Maite De Cea (Chile)****

*Berta Teitelboim (Chile)*****

Resumen

Este artículo indaga sobre el comportamiento electoral de un segmento específico pero relevante de la sociedad como son los indígenas en Chile contemporáneo, a partir de dos dimensiones: su asistencia a votar —participación electoral— y su inclinación ideológica —preferencia electoral—. Se estudian cuantitativamente los factores sociodemográficos que pueden explicar tanto la participación como la preferencia electoral. Además, se analizan diacrónicamente los resultados electorales en las quince comunas del país que tienen más de 50% de población indígena. Se concluye que la interacción entre las variables *alta pobreza* y *alta población indígena* inciden en la participación electoral y en la preferencia ideológica; además, el examen pormenorizado de las comunas revela trayectorias de comportamiento muy disímiles y que están mediadas por su propia historia electoral, el tipo de elección que se enfrenta y cambios en la regla sobre la voluntariedad del voto.

[14]

Palabras clave

Elecciones; Participación Política; Comportamiento Político; Voto Indígena; Chile.

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

* El artículo forma parte del proyecto Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), Chile, N.º 1170025.

** Historiador. Magíster y doctor en Ciencia Política. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales, Chile. Investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), Chile. Correo electrónico: claudiofuentes.saavedra@gmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2379-2229>.

*** Socióloga. Magíster en Ciencias Políticas. Doctora en Ciencia Política. Profesora asociada de la Escuela de Sociología y directora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales, Chile. Investigadora principal del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), Chile. Correo electrónico: maite.decea@gmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9614-2294>.

**** Estadística. Magíster en Bioestadística. Profesora asociada de la Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales, Chile. Correo electrónico: berta.teitelboim@udp.cl - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8561-6319>.

Cómo citar este artículo

Fuentes Saavedra, Claudio; De Cea, Maite y Teitelboim, Berta. (2019). Presidenciales chilenas 2017. Por quién y cuánto votan los indígenas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 14-36. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a02>

Chile Presidential Elections of 2017. How Many Indigenous People Vote and for Whom?

Abstract

This study addresses the electoral behavior of indigenous people in contemporary Chile—a specific but relevant sector of society. It considers two dimensions: attendance to vote (electoral participation) and voting ideological preference (electoral preferences). On the one hand, it addresses the socio-demographic factors that may explain electoral participation and preference from a quantitative stand. On the other hand, it proposes a diachronic electoral analysis in the 15 municipalities that have more than 50% of indigenous population. The study concludes that the interaction between poverty and high indigenous population correlates both with participation and electoral preference. Also, a detailed communal analysis shows a great difference in their historical development, in which the relevance of the electoral history, the type of election citizens are facing, and the establishment of the voluntary system of voting play an important role.

[15]

Keywords

Elections; Political Participation; Political Behaviour; Indigenous Vote; Chile.

Introducción

En las elecciones presidenciales chilenas de 2017 triunfó la coalición de derecha con 54,6%, mientras que la coalición de centro-izquierda obtuvo 45,4%. El hecho de que la derecha haya obtenido la más alta votación en la región de la Araucanía (62,4%) —donde se concentra el conflicto entre el Estado chileno y el pueblo Mapuche— inmediatamente llevó a asumir que los indígenas volvían a inclinarse por esa tendencia. Lo anterior parece contradecir estudios que han demostrado que no es posible inferir una preferencia de los indígenas por la derecha y que existen particularidades territoriales relevantes para considerar (Morales y González, 2011; Toro y Jaramillo, 2014).

Este artículo aborda dos dimensiones del comportamiento de los indígenas en materia electoral en Chile: su asistencia a votar y la inclinación ideológica electoral que eventualmente podrían tener. Esto se hace a partir de datos administrativos que permiten analizar cuantitativamente la elección presidencial de 2017, estudiando en qué medida el tamaño de la población, la pobreza y la tasa de población indígena inciden en la participación como en sus preferencias electorales. Además, se estudia en profundidad las comunas que presentan tasas de población indígena que superan el 50%. Además, se indaga el impacto de los cambios en las reglas del juego electoral, los cuales incluyen el sistema de votaciones —que pasó de registro voluntario-voto obligatorio a registro automático-voto voluntario— y el sistema electoral.

[16]

1. Marco teórico

En este trabajo se indaga sobre un aspecto específico pero relevante de la literatura en relación con el eventual comportamiento electoral diferenciado que pueden tener ciertos grupos, en particular los pueblos indígenas, en términos de participación y preferencias. Sobre la primera, existe una extensa acumulación teórica y empírica.¹

En este artículo se identifican tres cuerpos de literatura relevantes: la primera es la teoría de “disponibilidad de recursos”, la cual observa los recursos que los individuos tienen para participar en la arena política, incluyendo los niveles de ingreso, de educación y de membresía a ciertas organizaciones

¹ Para una síntesis de la literatura, véase Mauricio Morales, Patricio Navia y Renato Briceño (2009); Gonzalo Contreras y Patricio Navia (2013); Bargsted, Valenzuela, de la Cerda y Mackenna (2015); Agustina Haime (2017).

(Verba, Lehman y Brady, 1995; Haime, 2017). Estudios demuestran que la participación electoral aumenta en personas con niveles de educación e ingreso más alto (Montero, Font y Torcal, 2006; Klesner, 2009). No obstante, otros estudios muestran que ciertos grupos desaventajados participan en mayores niveles de lo esperado debido a la “autoconciencia” de grupo (Miller, Gurin, Gurin y Malanchuk, 1981). La participación de los segmentos más pobres puede darse también por vínculos no programáticos o clientelares entre actores políticos y electores (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Luna, 2010; Calvo y Murillo, 2012).

El segundo cuerpo teórico ha puesto énfasis en las condiciones institucionales que afectan la participación, incluyendo aspectos como la obligatoriedad-voluntariedad del voto, el sistema electoral, la penalización por no concurrir a votar y las condiciones de inscripción de los ciudadanos (Blais y Dobrzynska, 1998; Geys, 2006). Esta dimensión es crucial en Chile, toda vez que en 2012 se pasó de voto obligatorio a voluntario y en 2017 se implementó una reforma al sistema electoral,² por lo que se convirtió en un laboratorio natural para examinar el impacto de dichas reformas.

La tercera dimensión afirma la relación con los factores sociodemográficos. Benny Geys (2006) concluye que mientras menor sea el tamaño de la población y más próxima al elector sea la autoridad por elegir, más alta es la participación electoral, porque en localidades con baja concentración demográfica existirían mayores oportunidades de interactuar y se produciría un efecto de socialización que impacta en el comportamiento de los ciudadanos.

[17]

1.1 Determinantes de la participación electoral en Chile

Hasta aquí se ha constatado la relevancia de ciertas determinantes socioeconómicas, demográficas e institucionales en la probabilidad de ir a votar. Para el caso de Chile, Contreras y Navia (2013) entregan un convincente argumento al mostrar un factor generacional que explica tanto la inscripción como la participación electoral. En 1988 la dictadura militar convocó a un plebiscito donde se consultó si Pinochet debía o no

² En 2017 se implementó una reforma electoral para elecciones de diputados y senadores que amplió el número de asientos en el Congreso y redujo el número de distritos, particularmente de la elección de diputados. Al aumentar los asientos a distribuir por distrito se incrementó la probabilidad de que terceras fuerzas pudieran entrar al Congreso. Antes, con un sistema binominal, solo las dos fuerzas principales tenían altas probabilidades de resultar electas.

continuar por ocho años más. En aquella ocasión gran parte de la población se inscribió voluntariamente. Luego de recuperada la democracia en 1990, quienes cumplían 18 años tendieron a no inscribirse pues era voluntario realizar ese procedimiento, lo que produjo un efecto de congelamiento del padrón electoral. Así, en el periodo 1989-2009 concurrió a votar una masa cercana a los siete millones de electores socioeconómicamente diverso, pero que representan a un segmento etareo que progresivamente ha envejecido. Advierten, eso sí, que cuando se controla por edad efectivamente la participación está asociada a mayores niveles de educación —y, por ende, mayor nivel socioeconómico—. Al establecerse en Chile un sistema de registro automático y voto voluntario en 2009 se redujo significativamente la participación, aunque en forma diferenciada de acuerdo al tipo de elección y a ciertas determinantes socioeconómicas y territoriales. Así, en las elecciones municipales pasó de 58% en 2008 a 36% en las elecciones de 2016. En las elecciones presidenciales pasó de una tasa de participación de 59% en la segunda vuelta de 2009 a 49% en la segunda vuelta de 2017.

[18] Estudios recientes que analizan la participación electoral bajo un sistema de votación voluntaria (Contreras y Morales, 2015), destacan la combinación de variables socioeconómicas con el factor coyuntural de la competencia partidista como elemento explicativo de la asistencia a votar. Estudiando las elecciones municipales de 2012, concluyen que en comunas con mayor concentración de pobres y con baja competencia entre candidatos, la participación es menor. Así, se debería esperar mayores niveles de participación en sectores rurales más que urbanos y en caso de sectores urbanos la participación debería ser mayor entre sectores acomodados. Además, Matías Bargsted *et al.* (2015) y Daniel Brieba (2015) sostienen que mientras mayor es la concentración poblacional en comunas, menor es la participación.

1.2 Preferencias electorales y voto indígena en Chile

Respecto de los determinantes de las preferencias ideológicas, se ha encontrado una relación curvilínea entre el nivel socioeconómico y el voto de derecha, esto es, son los extremos más pobres y más ricos quienes tienden a votar por la derecha. Con la centro-izquierda ocurre el fenómeno inverso —de U invertida—, la mayor votación se concentra en los sectores medios. Esto se explicaría por la penetración de los partidos de derecha —y particularmente la Unión Demócrata Independiente (UDI)— en los sectores populares, disputando votos al centro y a la izquierda (Altman, 2004).

Respecto de los indígenas, como en su mayoría son de nivel socioeconómico bajo y como los sectores políticos de derecha han tenido históricamente un buen rendimiento electoral en la región de la Araucanía —donde se concentra una significativa proporción de electores mapuche—, se ha atribuido un vínculo estrecho entre autoidentificación indígena y el voto de derecha. Esto se explicaría por los vínculos clientelares prevaleciente en zonas rurales (Gundermann, 2007). Sin embargo, estudios cuantitativos han contribuido a derribar este supuesto. Analizando las elecciones presidenciales de 2009, Mauricio Morales y Jaime González (2011) concluyen que, si bien a nivel agregado existe una relación positiva entre el porcentaje de población indígena y el voto favorable a la derecha, se deben observar diferencias dentro y entre las regiones. Sostienen que en el caso de comunas del norte se da una relación más robusta entre población indígena y voto de derecha que en la región sur, con una relación más débil en la región de la Araucanía y una relación incluso inversa en la región de Los Lagos. Se muestra que en comunas que concentran alta población indígena, con baja densidad de habitantes, rurales y distantes de grandes centros urbanos se incrementa la probabilidad de votar por la derecha.

Sergio Toro y Nathalie Jaramillo (2014), por su parte, analizan la misma problemática centrándose en el electorado mapuche y considerando las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2009. Concluyen que mientras mayor es la composición indígena la preferencia por candidaturas de derecha es negativa y significativa, tendencia que es más pronunciada en las elecciones de diputados y senadores que en la presidencial. En el ámbito de las presidenciales se obtiene una correlación positiva y significativa entre mesas con altos porcentajes de indígenas y candidaturas de centro y de izquierda.³

Los estudios cualitativos sobre el comportamiento electoral de los indígenas enfatizan la relevancia de patrones de clientelismo y la existencia de una cultura de negociación y de voto estratégico de los indígenas (Durston, 2005; Gundermann, 2007). Lo anterior comenzaría a cambiar en la medida en que se produce un incremento de la conciencia identitaria indígena, reflejándose en cambios en las lógicas transaccionales en las que se adoptaría lo que John Durston (2012) denomina semiclientelismo.

³ Además, ese trabajo testeó la hipótesis de la solidaridad indígena, concluyendo que los candidatos mapuches tenían una mayor probabilidad de ser preferidos por indígenas. Posteriormente, esta hipótesis fue corroborada por Contreras y Morales (2018) utilizando datos de la elección municipal de 2012.

2. Metodología e hipótesis

Con el objetivo de responder a las preguntas de participación y preferencias electorales de los indígenas en Chile se elaboró una base de datos con distintas variables en el ámbito nacional —346 comunas—.⁴ Se utilizaron como fuentes el censo de población y vivienda 2017, tamaño de población por comuna y proporción de población indígena en cada comuna, (INE, s. f.); la Encuesta Casen 2015, pobreza multidimensional (Ministerio de Desarrollo Social, s. f.);⁵ y el Servicio Electoral, participación electoral y de identificación política de la elección presidencial 2017, (Servel, s. f.).

Se construyeron dos modelos de regresión múltiple para explicar los factores que inciden en la participación electoral y en la preferencia ideológica de los indígenas en el ámbito nacional. Se utiliza este tipo de modelo cuando la variable dependiente es cuantitativa y las independientes cuantitativas o cualitativas. En este último caso deben transformarse en variables artificiales y luego se incorporan a la ecuación. Para cada uno de los modelos se verificaron los supuestos de su uso y en ambos casos se cumplían —normalidad, independencia, no colinealidad y homocedasticidad—.

[20] El modelo sobre participación electoral incluye las variables independientes porcentaje de pobreza en la región, porcentaje de población indígena en la comuna, tamaño de población según tramos y zona del país. El modelo de preferencia política tiene como variable dependiente el voto por la candidatura de derecha de Sebastián Piñera en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2017 y como variables independientes el porcentaje de pobreza de la comuna, el porcentaje de población indígena en la comuna, la zona del país.

Se utilizó el porcentaje de pobreza multidimensional y no se incorporan cada una de sus dimensiones, ya que en el ámbito comunal no es posible desagregar la información, puesto que la Encuesta Casen de 2015 tiene estimaciones para 139 comunas de Chile (Ministerio de Desarrollo Social, s. f.). Para complementar estos resultados, el Ministerio de Desarrollo Social

⁴ Chile se divide administrativamente en 16 regiones; cada región se divide en provincias (56), que a su vez se dividen en comunas (346).

⁵ Busca determinar las carencias que sufren los hogares en distintas dimensiones del bienestar y luego suma estas carencias para identificar a los hogares en situación de pobreza multidimensional. Las dimensiones consideradas son: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y finalmente redes y cohesión social.

generó estimaciones de la tasa de pobreza multidimensional para las comunas sin representatividad en la Encuesta Casen, utilizando la metodología SAE, la cual no permite tener estimaciones para cada una de las dimensiones que constituyen el indicador de pobreza multidimensional (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Según los datos del Censo 2017, la población que se autoidentifica como indígena en Chile alcanza 12,8%. Las regiones de mayor población indígena —en proporción al total de la región— son Arica y Parinacota (34,9%), Araucanía (33,6%) y Aysén (28,2%). Con la excepción de la Región Metropolitana, que es donde más población indígena absoluta hay, en el norte del país es donde reside la mayoría de quienes se identifican como Aymara y en el sur quienes se identifican como Mapuche.⁶

Luego de analizar los datos nacionales —346 comunas—, se seleccionaron las quince comunas con más proporción de población indígena —más de 50% hasta 85%— para observar su comportamiento electoral. Se seleccionaron siete comunas con alta población indígena de la zona norte⁷ y ocho comunas de alta población indígena en el sur.⁸ Para el caso de la zona sur, se incluyeron, además, seis comunas de control con características sociodemográficas similares a aquellas con alta población indígena de la misma zona, salvo su baja concentración de población indígena —menos de 30%—. ⁹ Para la zona norte no fue posible contar con comunas de control porque no hubo características sociodemográficas que hicieran plausible una comparación.

[21]

Siguiendo lo expresado por la discusión teórica precedente, las hipótesis que se testearon respecto a la participación electoral para elecciones presidenciales son las siguientes:

□ Tanto en comunas de menor tamaño poblacional como en las grandes ciudades, la participación electoral tenderá a bajar (Altman, 2004). En comunas pequeñas, en un escenario de voto voluntario, las candidaturas pierden interés en capturar electores por el costo que implica llegar a ellos;

⁶ En Chile, por ley, existen nueve pueblos indígenas, sin embargo, el pueblo mapuche representa casi 80% de la población indígena y el Aymara 7,2%.

⁷ Camiña, Colchane, General Lagos, Camarones, Ollague, Huara y Putre.

⁸ Alto BíoBío, Saavedra, San Juan de la Costa, Cholchol, Tirúa, Galvarino, Curarrehue y Nueva Imperial.

⁹ Loncoche, Cunco, Traiguén, Contulmo, Purranque y Antuco.

además, la participación debería ser mayor en elecciones locales más que en nacionales por la cercanía de la candidatura con sus electores (Geys, 2006). En las grandes urbes los vínculos tienden a ser menos personales, por lo que es más probable esperar menores niveles de participación electoral.

□ A mayor proporción de población indígena en una comuna la participación será más baja, debido a que se desarrolla un sentido identitario que no encuentra referentes políticos a los cuales apoyar. Las tasas de participación deberían ser mayores en elecciones locales donde compiten líderes indígenas (Espinoza, 2017).

□ A mayor nivel de pobreza multidimensional en la comuna menor será la participación electoral, debido al supuesto teórico ya discutido de la asociación entre niveles socioeconómicos y participación.

□ Por otro lado, las hipótesis que se testaron respecto de la preferencia electoral son:

□ Mientras más pequeñas sean las comunas —tamaño de población— mayor será la tendencia a votar por la derecha, debido a los vínculos históricos clientelares de aquellos sectores y documentados por la literatura (Durston, 2012).

[22]

□ A mayor proporción de población indígena menor es el apoyo a la derecha, debido a que en dichas comunas se desarrollaría un discurso identitario indígena más intenso, lo que favorecería opciones políticas diferentes a las de la derecha (Espinoza, 2017).

□ Mientras más pobres sean las comunas más votarán por la derecha, debido a la relación clientelar histórica entre el mundo rural y sectores de derecha documentada por la literatura (Luna, 2010; Durston, 2012).

3. Participación electoral general e indígena

Tal como se indicó, desde el retorno a la democracia se ha dado un declive gradual de asistencia a votar. Si en 1989 participó 87% de los ciudadanos mayores de 18 años, en las elecciones presidenciales de 2017 lo hizo el 49%. En las tres elecciones presidenciales entre 1999 y 2009 el promedio de participación en segunda vuelta fue de 64,6%, mientras en las elecciones de 2013 y 2017 la tasa promedio cayó a 50% (PNUD, 2017).

Si se observa la segunda vuelta presidencial de 2017 se aprecia que en el ámbito nacional participó 49% de la ciudadanía habilitada para votar. Al

comparar dichos resultados con comunas indígenas se aprecia que en las dos regiones del extremo norte —Arica y Parinacota y Tarapacá— se observaron los niveles de asistencia a votar más bajos del país, junto con la región del extremo sur de Magallanes con poco más de 38%. En las comunas del norte con alta población indígena la participación electoral fue todavía más baja (23,1%). Aquello no se observa en las comunas indígenas del sur, que registran un patrón similar al promedio nacional.

Entonces, ¿la pertenencia indígena es determinante para la participación? Para responder esto se elaboró un modelo de regresión lineal que explica los factores que inciden en la participación electoral en las 346 comunas. La variable dependiente es el porcentaje de participación electoral en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2017 y las variables independientes son el porcentaje de pobreza en la comuna, el porcentaje de población indígena en la comuna, el tamaño de la población y la zona del país:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + e^{10}$$

Se obtuvo un modelo de regresión con $R^2 = 0.423$ y R^2 ajustado = 0.409, lo que significa que las variables consideradas explican el 42,3% de la variabilidad de la participación electoral en las comunas.

[23]

De la lectura de la tabla 1 se puede concluir que, tal como se planteó en las hipótesis, las comunas más grandes y las más pequeñas observan menores niveles de participación electoral, mientras que las comunas que tienen entre 10 000 y 29 000 habitantes son las que muestran mayor participación. Se advierte, además, mayor participación electoral en la zona centro del país en relación con la zona sur, mientras en la zona norte hay menor participación que en la zona sur.

Asimismo, se confirma que, a nivel general, mayor proporción de población indígena muestra menor participación electoral. Sin embargo,

¹⁰ y = porcentaje de participación electoral en la comuna.

X_1 = porcentaje de pobreza multidimensional por comuna.

X_2 = porcentaje de población indígena comuna.

X_3 = tamaño de la población de comuna en tramos. Para incluir esta variable cualitativa en el modelo se crearon tres variables artificiales: comunas con menos de 10 000 habitantes, comunas entre 30 000 y 99 999, y comunas con más de 100 000 habitantes. Como categoría de referencia las comunas entre 10 000 y 29 999 habitantes.

X_4 = zona del país. Se crearon dos variables artificiales: zonas norte —Arica, Tarapacá, Antofagasta y Coquimbo— y centro —Valparaíso al Maule—; como referencia la zona sur, desde Concepción.

Tabla 1. Regresión lineal participación electoral.

Coeficientes ^a			
Modelo	Coeficientes no estandarizados	Coeficientes estandarizados	pvalue
	B	Beta	
(Constante)	53,288		***
% de pobreza	0,015	0,017	ns
% población indígena	-0,331	-0,690	***
Menos de 10 000 hab.	-4,100	-,219	***
Entre 30 000 y 99 999 hab.	-0,927	-0,045	ns
Más de 100 000 hab.	-2,011	-0,088	*
Ref: Entre 10 000 y 29 999 hab.			
Norte	-7,747	-0,311	***
Centro	1,618	0,097	*
Ref: Sur			
Interaccion % pobreza % población indígena	0,004	0,357	**

Fuente: elaboración propia. ^a Variable dependiente: Participación Electoral. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,10$; ns = no sig.

[24]

algo que se ha discutido menos en la literatura, ni se había planteado como hipótesis a testear y que resulta del modelo analizado es que en casos de comunas donde interactúan el alto nivel de pobreza y alto porcentaje de población indígena habría una tendencia a mayor participación (Miller et al., 1981), donde la autoconciencia de grupo y los altos niveles de pobreza movilizaban a los electores.¹¹

Dado que a nivel general pareciera existir una relación entre alta población indígena en el ámbito comunal con menor participación electoral, interesó realizar un análisis diacrónico para saber si la elección 2017 constituye una excepción. El problema es que como existen diferentes sistemas de registro antes y después de 2012 no es factible realizar comparaciones. Lo que sí se puede analizar es el número absoluto de votantes que concurrió a votar en cada elección. Si se toma 1999 como punto de referencia, a

¹¹ El modelo también muestra que, inversamente, en casos particulares de comunas con bajos niveles de pobreza y menor porcentaje de población indígena habría mayor participación electoral.

nivel nacional concurren a votar poco más de 7 millones de electores. En la presidencial siguiente (2005) lo hicieron poco más de 6,9 millones, una caída de 1,6% de participación. La reducción en la asistencia a votar se aceleró en 2013 y se mantuvo en niveles similares de caída en 2017 (véase tabla 2). Puede concluirse entonces que la introducción del voto voluntario tuvo un efecto significativo a partir de 2013, pero la introducción de un nuevo sistema electoral más proporcional en 2017 pareció no tener un efecto relevante en aumentar los niveles de participación en la primera vuelta presidencial, que es cuando precisamente se eligen diputados y senadores al ser elecciones concurrentes.

Tabla 2. Diferencia en la tasa de participación en relación con la participación en la primera vuelta presidencial 1999.

Municipios	1999	2005	2009	2013	2017
Norte indígenas	100	+26,3	+38,6	-7,6	+1,8
Sur indígenas	100	+3,2	+8,4	+0,9	-7,5
Sur no Indígenas	100	-2,9	-3,2	-13,6	-23,7
País	100	-1,6	-1,1	-6,7	-6,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servel (s. f.).

[25]

Respecto a las comunas con alta población indígena, tanto en el norte como en el sur la asistencia a votar se incrementó en las elecciones de 2005 y 2009. Para 2013 y 2017, una vez que implementado el voto voluntario, las tendencias son exactamente opuestas entre las comunas indígenas del norte y las del sur. En el sur fue positiva en las de 2013 y en el norte fue positiva en las elecciones de 2017. En las comunas de control para la zona sur tienen un comportamiento más similar a la situación general del país para 2005-2009, aunque allí se manifiesta una tendencia de aumento de menor participación, que lo ratifica que al menos en las comunas indígenas del sur se da un comportamiento diferenciado.

Entonces, tal como la literatura lo ha explicado, hasta 2009 muy probablemente los vínculos informales de clientelismo entre los caudillos locales y electores estimulaban el acarreo electoral en comunas pequeñas indígenas mucho más que la media nacional. En un ambiente de voto voluntario las comunas indígenas tienen un patrón oscilante pero todavía

distintivo en comparación con la media nacional. Se advierte un patrón de mayor interés en concurrir a votar en el sur cuando la candidatura más probable de ganar es de centro-izquierda (2013) y en el norte cuando la candidatura más probable de ganar es de derecha (2017).

Otra dimensión de comparación diacrónica se vincula con la tasa de asistencia a votar entre primera y segunda vuelta presidencial (véase tabla 3). En el ámbito nacional la participación se incrementó levemente entre primera y segunda vuelta en 1999, 2005 y 2017, se produjo una leve caída en 2009 y una muy significativa caída en la de 2013. De nuevo se aprecian comportamientos bastante diferenciados en las comunas con alta concentración de población indígena. Hasta 2009, en general, en las comunas indígenas se produjo siempre una mayor participación en la segunda vuelta, salvo en la zona norte, donde en 2009 se produjo una baja un tanto más intensa que el promedio nacional. Pero a partir de 2013 se ve que en las comunas de la zona norte siempre se produjeron muy significativas bajas de participación entre primera y segunda vuelta. En las comunas indígenas de la zona sur se produjo una caída menor a la media nacional en la elección de 2013 y una participación algo mayor que la media nacional en la de 2017.

[26]

Tabla 3. Diferencia en tasa de participación entre primera y segunda vuelta presidencial.

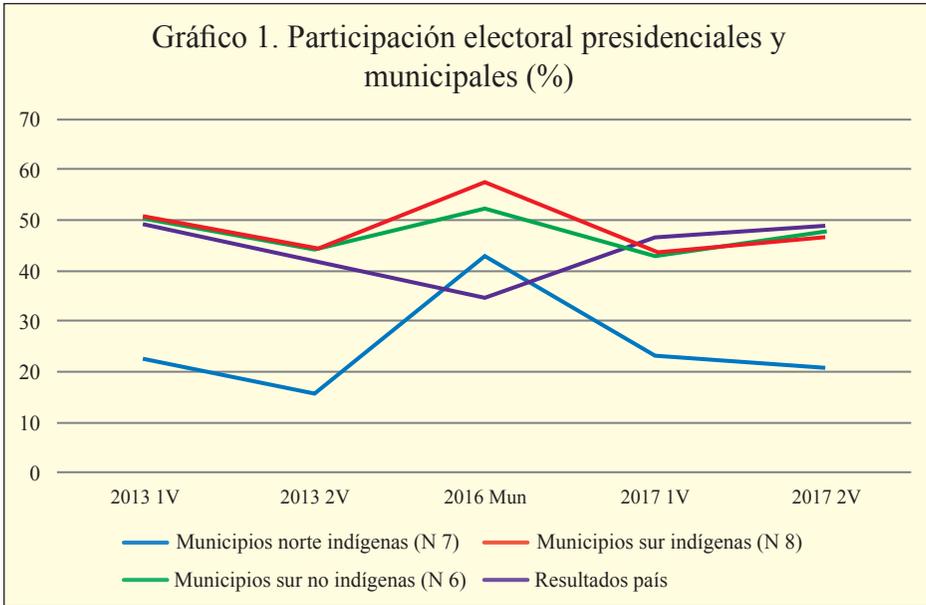
Municipios	1999	2005	2009	2013	2017
Norte indígenas	+6,6	+3,7	-1,6	-48,0	-13,7
Sur indígenas	+4,4	+3,8	+3,2	-11,4	+8,5
Sur no indígenas	+3,2	+1,8	+1,9	-12,6	+11,8
País	+1,7	+0,2	-0,3	-18,0	+5,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servel (s. f.).

A partir de 2013 se cuenta con la información sobre el total de participación electoral y el universo total de electores (véase gráfica 1). Se observa que, en el caso de elecciones presidenciales, en los municipios indígenas de la zona norte los niveles de asistencia a votar están muy por debajo del promedio nacional; pero, además, en dichos municipios en las dos elecciones presidenciales se observan niveles de participación más bajos en la segunda vuelta que en la primera ronda. Lo anterior no ocurre

en los municipios del sur —indígenas y no indígenas— que advierten un comportamiento más cercano al promedio nacional en todos los casos de elecciones presidenciales.

Gráfica 1. Participación electoral presidenciales y municipal (%).



[27]

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servel (s. f.).

La otra característica es que existen comportamientos muy diferenciados si se trata de una elección nacional o local. De hecho, en las elecciones municipales de 2016 —la única elección de ese tipo efectuada hasta la fecha— la tasa de participación electoral en los municipios con alta población indígena es muy superior al promedio nacional, particularmente en los municipios indígenas de la zona sur (véase gráfica 1).

De lo analizado hasta aquí se puede afirmar que, en términos generales, donde existen altas tasas de población indígena las tasas de participación electoral son menores; pero, además, esta relación está mediada territorial e institucionalmente. Territorialmente porque en las comunas indígenas del norte se observan tasas de participación muy por debajo de la media de la propia zona norte, de la media nacional y de comunas indígenas en el

sur. Así, el predicamento de que en comunas pequeñas se observan tasas mayores de participación por vínculos clientelares históricos no se sostiene en dicha zona. Institucionalmente, porque el cambio del voto voluntario afectó la concurrencia a votar más que la media nacional, particularmente en la zona norte. Sin embargo, cuando la candidatura presidencial fue de centro-izquierda la propensión de los indígenas en el sur fue más intensa que la media nacional y que la zona de control. En las comunas del norte se dio una propensión mayor de participación a la media nacional en 2017, cuando la candidatura fue de derecha. En un ambiente de voto voluntario la movilización parece ser contingente a la competitividad de las opciones que se presentan. Finalmente, la proximidad de la autoridad parece ser un factor clave, aunque parece relacionarse más con el tamaño de la comuna que con el hecho de concentrar alta población indígena.

4. Tendencia ideológica y voto indígena

En las elecciones de 2013 la candidata mejor posicionada fue la expresidenta Michelle Bachelet, de la coalición de centro-izquierda, que marcaba una distancia significativa en las encuestas electorales.¹² En la segunda vuelta se enfrentaron Bachelet (62,2%) y Matthei (37,8%), de la coalición de derecha. En 2017 el escenario era totalmente lo opuesto, marcando la preferencia electoral el candidato de derecha Piñera (54,6%) en la segunda vuelta versus el candidato de centro-izquierda Guillier (45,4%).¹³

[28]

En las comunas indígenas del norte se ve una inclinación muy fuerte hacia la candidatura de Piñera, superando en diez puntos la media regional y nacional. En el caso de las comunas indígenas del sur la votación promedio se acerca a lo que obtuvo en el ámbito nacional y es tres puntos más bajo que el promedio de las tres regiones del sur que abarcan dichas comunas. Lo anterior pareciera ser consistente con lo que la literatura ha indicado respecto de la mayor inclinación a la derecha en las comunas con población indígena en el norte y un comportamiento menos marcado en las comunas del sur con alta población indígena.

¹² En la primera vuelta de las elecciones de 2013 compitieron tres candidatos de derecha —Franco Ricardo Parisi, Israel y Evelyn Matthei— y seis de centro-izquierda —Marcel Claude, Marco Enriquez-Ominami, Roxana Miranda, Michelle Bachelet, Alfredo Sfeir, y Tomás Jocelyn-Holt—.

¹³ En la primera vuelta de la elección de 2017 compitieron, dos candidatos de derecha —Felipe Kast y Sebastián Piñera— y seis de centro-izquierda —Carolina Goic, Alejandro Guillier, Beatriz Sánchez, Marco Enriquez-Ominami, Eduardo Artés y Alejandro Navarro—.

Para analizar sistemáticamente estos comportamientos, se construyó un segundo modelo de regresión lineal con la votación que obtuvo la derecha —Piñera— en la segunda vuelta. Para este modelo se tomó como variable dependiente el voto de derecha y las variables independientes son el porcentaje de pobreza de la comuna, el porcentaje de población indígena en la comuna, el tamaño de la comuna y la zona del país.

El modelo de regresión lineal obtenido alcanzó un coeficiente de determinación $R^2 = 0.084$ y R^2 ajustado = 0.062, lo que significa que las variables consideradas explican 8,4% de la variabilidad de la votación de la derecha —346 comunas—.

Tabla 4. Regresión lineal preferencia electoral, voto a la derecha.

Modelo ^a	Coefficientes no estandarizados	Coefficientes estandarizados	pvalue
	B	Beta	
(Constante)	59,062		***
% de pobreza	-0,009	-0,01	ns
% población indígena	-0,238	-0,475	**
Menos de 10 000 hab.	0,54	0,028	ns
Entre 30 000 y 99 999 hab.	0,399	0,018	ns
Más de 100 000 hab.	-0,47	-0,02	ns
Ref: Entre 10 000 y 29 999 hab.			
Norte	-6,047	-0,232	***
Centro	-3,65	-0,208	***
Ref: Sur			
Interacción % pobreza % población indígena	0,005	0,486	**

Fuente: elaboración propia. ^a Variable dependiente: porcentaje voto derecha. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$; * = $p < 0,10$; ns = no sig.

De la lectura de la tabla 4 anterior se puede concluir que el tamaño de las ciudades no es un factor que incida en el aumento o disminución de la proporción de votos de derecha en las comunas, rechazando la primera

hipótesis; además, el modelo muestra que la mayor proporción de votos de la derecha se obtiene en la zona sur, confirmando otra de las hipótesis, a mayor proporción de población indígena menor proporción de voto a la derecha en la comuna. Pero existe también una interacción entre el porcentaje de pobreza y el porcentaje de población indígena en la comuna, es decir, si la comuna tiene alta población indígena y elevados niveles de pobreza tenderán a votar por la derecha. La variable que más incide en el modelo es la interacción entre la población indígena y los niveles de pobreza en la comuna.

A nivel agregado se observan datos aparentemente contradictorios: por un lado, la mayor población indígena se relaciona con un menor voto por la derecha, pero la interacción pobreza-población indígena favorecería un voto de derecha. ¿Es consistente esto con el comportamiento específico que han tenido comunas con alta población indígena? Para responder a ello se observó el voto indígena en elecciones sucesivas. En las comunas analizadas se aprecia que en la zona norte indígena el voto hacia las candidaturas de derecha fue más intenso que respecto al promedio nacional, tanto en 2013 como en 2017. Por el otro, el comportamiento de los municipios del sur con alta población indígena observó un comportamiento muy similar al promedio nacional. Finalmente, los municipios del sur con baja población indígena observan un comportamiento similar al promedio nacional en las elecciones de 2013 y mayor apoyo a las candidaturas de derecha en las elecciones de 2017 (véase tabla 5).

[30]

Tabla 5. Participación electoral en elecciones presidenciales (%).

Municipios	2013 1 ^{ra} vuelta Der.	2013 1 ^{ra} vuelta Cen.-Izq.	2013 2 ^{da} vuelta Der.	2013 2 ^{da} vuelta Cen.-Izq.	2017 1 ^{ra} vuelta Der.	2017 1 ^{ra} vuelta Cen.-Izq.	2017 2 ^{da} vuelta Der.	2017 2 ^{da} vuelta Cen.-Izq.
Norte indígenas	44,2	55,8	47,2	52,7	52,9	47,1	64,5	35,4
Sur indígenas	33,6	66,3	36,8	63,1	48,4	51,6	55,3	44,6
Sur no Indígena	33,8	66,1	34,1	65,9	51,9	48,1	58,7	41,2
País	35,7	64,3	37,8	62,2	44,6	55,4	54,6	45,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servel (s. f.).

La mayor inclinación por candidaturas de derecha en los municipios del norte no se sabe si se debe al mayor número de votos obtenidos por ese segmento o por la menor participación de los electores de centro-izquierda. Por ejemplo, el incremento de 52,9% al 64,5% de la primera a segunda vuelta presidencial en 2017 podría deberse a que, en un escenario donde el candidato Piñera tiene una ventaja considerable respecto del resto de las candidaturas, los electores de centro-izquierda se abstuvieron de participar.

Para resolver esta inquietud se analiza a continuación ya no el porcentaje de votos obtenidos, sino la diferencia de votos entre la primera y segunda vuelta, para observar lo que podría llamarse una “lealtad coalicional” (véase tabla 6). En el ámbito nacional, las candidaturas de derecha en la primera vuelta de 2013 movilizaron 2.3 millones de votos, mientras en la segunda vuelta cayeron a 2.1 millón, produciéndose así una reducción de 240 mil votos (-11,4%). En 2017 se produjo el efecto contrario, incrementando la capacidad de movilización de la derecha en 22,3%.

Al observar las comunas con alta población indígena de la zona norte se aprecia una significativa caída en el número de votantes que apoyaron candidaturas de centro-izquierda que en las elecciones de 2013 y 2017. Seguramente, esto tiene que ver con un interés en apoyar una candidatura legislativa en primera vuelta, pero eso no significa participar de la segunda vuelta. Es la zona norte indígena la que observa los mayores grados de “deslealtad coalicional”, principalmente con las candidaturas de centro-izquierda, pero algo también con las candidaturas de derecha. En las comunas con alta población indígena del sur aquello solo se dio en 2013 con la candidatura de derecha, pero en el resto se produjo un comportamiento de “lealtad” de primera a segunda vuelta, particularmente con las candidaturas de centro-izquierda.

[31]

Tabla 6. Diferencia de votos primera-segunda vuelta, tasa de aumento (%).

Municipios	2013 Der.	2013 Cen.-Izq.	2017 Der	2017 Cen.-Izq.
Norte indígenas	-43,8	-59,4	+ 8,0	-62,0
Sur indígenas	-25,3	-9,5	+ 20,2	-6,3
Sur no Indígena	-13,0	-13,3	+ 22,1	-2,7
País	-11,4	-22,0	+ 22,3	-16,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servel (s. f.).

Con todo, los resultados agregados ocultan significativas diferencias entre comunas. Para observar la consistencia de votaciones se observó también el promedio de resultados en las segundas vueltas de las elecciones presidenciales entre 1999 y 2017, y las votaciones por candidaturas de partidos de derecha versus centro-izquierda en las elecciones de diputados 2013 y 2017. A partir de allí, se pueden observar cuatro tipos de comunas: Camiña y Colchane, ubicadas en la zona norte, son comunas donde consistentemente la derecha ha obtenido resultados favorables, incluso cuando la derecha llevó una candidatura muy débil, como fue en la elección de 2013, y donde obtuvo más de 60%. Se interpreta este resultado dada la trayectoria histórica de favorabilidad a la derecha en estas comunas, sobre todo en sus elecciones municipales, ambas con alcaldes de Renovación Nacional —partido de derecha— y concejales mayoritariamente de derecha. Aunque ambas comunas tienen altos niveles de pobreza —56,3% y 37,5%, respectivamente—, no son las más pobres de las quince comunas, lo que reafirma la necesidad de observar las características de su historia sociopolítica.

[32] El segundo grupo de comunas —Huara en el norte y Galvarino y Curarrehue en el sur— tienen una tendencia oscilante pero consistente entre el voto presidencial y parlamentario en una misma elección. Por ejemplo, en las elecciones de 2013 se inclinaron mayoritariamente por Bachelet y los candidatos a diputados de centro-izquierda; y en la elección de 2017 se inclinaron mayoritariamente por Piñera y por los diputados de derecha. La explicación sería que estas comunas se comportan estratégicamente según sea el candidato presidencial con mejores opciones para ganar la elección, lo mismo con los candidatos a diputados o alcaldes.

El tercer grupo de comunas —Camarones en el norte y Saavedra y San Juan de la Costa en el sur— son donde consistentemente las candidaturas de centro-izquierda han obtenido mayorías presidenciales y de congresistas desde 2000 a la fecha. La explicación en este caso estaría dada por la fuerte historia de identificación indígena en estas comunas y una trayectoria histórica de candidatos de centro izquierda o en pactos electorales con la centro-izquierda. El caso paradigmático es, sin duda, San Juan de la Costa, que tiene 78% de población indígena y 63,2% de pobreza, pero donde el voto de derecha tiende a ser comparativamente bajo.

Finalmente, el cuarto grupo de comunas —General Lagos, Ollague y Putre en el norte y Alto Bio Bio, Cholchol, Nueva imperial y Tirúa en el sur— muestran un patrón de favorecer candidaturas de centro-izquierda en la

presidencial de 2013, diputados de 2013 y diputados de 2017, pero haberse inclinado por la candidatura de Piñera en 2017. La intensidad del voto por la centro-izquierda en las presidenciales para el periodo 2000-2017 es menor, salvo en las comunas de Ollague en el norte y Nueva Imperial en el sur. Para este grupo, el resultado se explicaría por ser comunas que tradicionalmente se inclinaban a la centro-izquierda, pero que en el caso de las últimas elecciones el candidato de esa coalición no logró tener el peso suficiente para convencer al electorado.

Conclusiones

El artículo demuestra que la asistencia a votar en comunas indígenas es contingente a ciertas características socioeconómicas, el tipo de elección, el marco institucional —voluntariedad del voto— y el territorio. ¿Puede presumirse que hay algo peculiar en los niveles de participación electoral en estas comunas indígenas? En relación con el récord histórico de las propias comunas puede afirmarse que sí presentan ciertas particularidades que se asocian con una mayor intensidad de participación hasta 2009 y niveles contingentes de mayor-menor participación luego de implementarse el voto voluntario. Aunque el efecto del voto voluntario debe ser evaluado considerando una mayor cantidad de elecciones, lo ilustrativo y novedoso de este trabajo es que muestra que en comunas indígenas el mayor interés por participar es contingente a la probabilidad de que una candidatura resulte electa y aquello no se muestra con tanta intensidad en comunas no indígenas.

[33]

En un ambiente de voto voluntario, la movilización electoral crece en virtud de la probabilidad de éxito de una candidatura y decrece significativamente cuando la candidatura no aparece bien posicionada ante la opinión pública con posibilidades de triunfar. Quizás esto se deba tanto a la percepción de beneficios sociales que podría obtener de triunfar una determinada candidatura y a las redes locales de movilización de electores que ahora funcionan solo si hay posibilidades de éxito.

Otra característica distintiva es la mayor participación en elecciones locales en relación con otras comunas no indígenas, confirmando lo señalado por algunos autores de que la cercanía del líder a elegir es un incentivo poderoso para participar en comunas pequeñas (Geys, 2006). Pero ¿por qué aquello sucede con mayor intensidad en comunas con alta población indígena? Una explicación podría asociarse con la mayor relevancia de la etnopolítica

en este tipo de ambientes (Espinoza, 2017) y otra con la relevancia cotidiana que tienen este tipo de municipios en la vida de los indígenas que pueden acceder a programas con pertinencia étnica.

En relación con las preferencias electorales de los indígenas, confirmando lo ya planteado por Morales y González (2011) y Toro y Jaramillo (2014), no es correcto afirmar que los indígenas se inclinan por la derecha. Cuando se consideran las quince comunas que concentran las tasas de población indígena superiores a 50% se observan trayectorias muy disímiles. Se ven comunas en el norte que históricamente han sido de derecha, comunas que en el norte y sur han votado preferentemente a la centro-izquierda, comunas que han oscilado de la centro-izquierda a la derecha y comunas que históricamente han favorecido a la centro-izquierda, pero que en la última elección se inclinaron por la derecha. Lo que expresan estas trayectorias es la existencia de vínculos político-electorales que permanecen en el tiempo, tanto de la derecha como de la izquierda, en comunas con alta concentración indígena. No existe un anclaje entre la autoidentificación étnica y una ideología en particular. No obstante, cuando interactúan determinadas variables — pobreza + autoidentificación étnica— sí tiene un impacto en la participación y la preferencia ideológica. Finalmente, dada la diversidad de trayectorias electorales en el ámbito comunal no se puede afirmar un patrón unívoco de votación indígena.

[34]

Referencias bibliográficas

1. Altman, David. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política*, 24 (2), pp. 49-66. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200003>
2. Bargsted, Matías; Valenzuela, Sebastián; de la Cerda, Nicolás y Mackenna, Bernardo. (2015). Participación ciudadana en las elecciones 2012: Diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Condicionantes de la participación electoral en Chile* (pp. 27-58). Santiago de Chile: PNUD.
3. Blais, André & Dobrzynska, Agnieszka. (1998). Turnout in Electoral Democracies. *European Journal of Political Research*, 33, pp. 239-261. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00382>
4. Briebe, Daniel. (2015). Análisis de los resultados de las elecciones municipales 2012. En: *Condicionantes de la participación electoral en Chile* (pp. 59-78). Santiago de Chile: PNUD.

5. Calvo, Ernesto & Murillo, Victoria. (2012). When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, xx (x), pp. 1-32. <https://doi.org/10.1177/0010414012463882>

6. Contreras, Gonzalo y Morales, Mauricio. (2015). El sesgo de clase existió y existe. Análisis de la participación electoral en Chile (Municipales 2012 y presidenciales 2013). En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Condicionantes de la participación electoral en Chile* (pp. 79-113). Santiago de Chile: PNUD.

7. Contreras, Gonzalo & Morales, Mauricio. (2018). Ethnic Solidarity and the Vote: Mapuche Candidates and Voters in Chile. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (11), pp. 1954-1975. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1371582>

8. Contreras, Gonzalo y Navia, Patricio. (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista Ciencia Política*, 33 (2), pp. 419-441. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200001>

9. Durston, John. (2005). El clientelismo político en el campo chileno (segunda parte): cambios en las formas predominantes de clientelismo. *Ciencias Sociales Online*, 2 (2), pp. 1-22.

10. Durston, John. (2012). Clientelismo político y actores populares en Tres Regiones de Chile. En: Delamaza, Gonzalo; Cunill, Nuria y Joignant, Alfredo (eds.). *Nueva Agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores en la mesa* (pp. 369-391). Santiago: RIL.

11. Espinoza, Claudio. (2017). Procesos etnopolíticos en la transición democrática chilena. Gobiernos locales y la vía política mapuche. *Cuadernos de Antropología Social*, 45, pp. 21-36.

12. 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>

13. Gundermann, Hans. (2007). Municipios y pueblos indígenas en Chile. En: Assies, Willem y Gundermann, Hans (eds.). *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina* (pp. 161-198). San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte.

14. Haime, Agustina. (2017). What Explains Voter Turnout in Latin America? A Test of the Effect of Citizens' Attitudes Towards the Electoral Process. *Revista de Ciencia Política*, 37 (1), pp. 69-93. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100004>

15. Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (s. f.). Resultados censo de población y vivienda 2017. Serie estadística. Recuperado de https://redatam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO_2017&lang=esp

16. Kitschelt, Herbert & Wilkinson, Steven (ed.). (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869>

17. Klesner, Joseph L. (2009). Who Participates? Determinants of Political Action in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 51, pp. 59-90. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00048.x>

18. Luna, Juan Pablo. (2010). Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42 (2), pp. 325-356. <https://doi.org/10.1017/S0022216X10000465>

18. Miller, Arthur; Gurin, Patricia; Gurin, Gerald & Malanchuk, Oksana. (1981). Group Consciousness and Political Participation. *American Journal of Political Science*, 25 (3), pp. 494-511. <https://doi.org/10.2307/2110816>

20. Ministerio de Desarrollo Social. (2018). Informe de estimaciones comunales de pobreza, con datos de CASEN 2015. *Serie Documentos Metodológicos Casen*, 35. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/INFORME_estimaciones_pobreza_comunal_2015.pdf

21. Ministerio de Desarrollo Social (s. f.). Encuesta Casen 2015. Recuperado de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>

22. Montero Gibert, José Ramón; Font, Joan y Torcal Lorient, Mariano (coords.). (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.

23. Morales, Mauricio; Navia, Patricio y Briceño, Renato (eds.). (2009). *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

[36]

24. Morales, Mauricio y González, Jaime. (2011). Tendencias electorales de los grupos indígenas en Chile. *EURE*, 37 (119), pp. 133-157. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000100006>

25. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*. Santiago: PNUD.

Servicio Electoral (Serval) (s. f.). Sitio histórico. Resultados electorales. Recuperado de <https://historico.serval.cl/>

26. Toro, Sergio y Jaramillo, Nathalie (2014). Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile: Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado Mapuche. *Revista de Ciencia Política*, 34 (3), pp. 583-604. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300004>

27. Verba, Sidney; Lehman Schlozman, Kay & Brady, Henry. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University.



¿A dónde van los expresidentes latinoamericanos? Salida de la política y trayectorias pospresidenciales en América Latina (1978-2018)*

Cristian Márquez Romo (México)**

Resumen

La mayor parte de los estudios sobre trayectorias políticas centran su atención en la entrada o el desarrollo de estas. Los trabajos sobre la salida de la política, en general, y en el caso de los presidentes, en particular, son prácticamente inexistentes. Este trabajo tiene como propósito analizar las trayectorias de los expresidentes latinoamericanos a partir de dos estrategias metodológicas: el análisis estadístico y la revisión documental. Para ello, se elabora una clasificación tipológica, reconstruyendo las trayectorias de los expresidentes de dieciocho países latinoamericanos desde las transiciones a la democracia hasta el presente (1978-2018), partiendo de la premisa de que los expresidentes latinoamericanos tienden a seguir su carrera política al dejar el cargo. Si bien hay determinados rasgos objetivables que diferencian a los expresidentes que se desempeñan en el sector público o abandonan la vida pública de aquellos que lo hacen en la esfera privada, esta última no representa un impedimento para seguir teniendo presencia política.

[37]

Palabras clave

Comportamiento Político; Administración Pública; Élités Políticas; Pospresidencia; Capital Político; América Latina.

Fecha de recepción: octubre de 2018 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2019

Cómo citar este artículo

Márquez Romo, Cristian. (2019). ¿A dónde van los expresidentes latinoamericanos? Salida de la política y trayectorias pospresidenciales en América Latina (1978-2018). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 37-60. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a03>

* Este artículo fue elaborado en el marco del Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, España, bajo la dirección de Manuel Alcántara Sáez. Les agradezco tanto a él como a Mélangy Barragán y a Francisco Sánchez por su disposición para ceder la base de datos de presidentes latinoamericanos, así como a los tres revisores anónimos de esta revista por sus comentarios.

** Politólogo. Miembro del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: cmarquez@usal.es

Where do Latin American Former Presidents Go? The Way Out of Politics and Post-Presidential Careers in Latin America (1978-2018)

Abstract

Empirical studies based on the careers of Latin American former presidents are practically non-existent. Most of the literature is focused on the development of the political career. Hence, the main goal of this proposal is to fill in this gap. It presents an empirical analysis based on the post-presidencies of eighteen Latin American countries since their transitions to democracy in 1978 up until 2018 in order to explore relevant factors that explain them. Using statistical and documentary methods, we create a typology of post-presidential careers, considering variables related to the individual characteristics of the former presidents, as well as with their previous political careers. The study found that former presidents tend to continue their political careers after their presidential period is over. The study also showed that it is possible to assess differences between those who continue in the public life and those who abandon it; however, even if they retired from public life it does not represent an obstacle for them to keep having political influence.

Keywords

Political Behavior; Public Administration; Political Elites; Post-Presidency; Political Capital; Latin America.

[38]

Introducción

«Nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandar; de donde se origina la usurpación y la tiranía» (Restrepo, 1945, p. 75). Estas palabras fueron pronunciadas por Simón Bolívar en un discurso en el Congreso de Angostura, previo a dejar el gobierno. Del mismo modo, el primer presidente de Estados Unidos, George Washington, se enfrentó a un dilema similar cuando estaba a punto de convertirse en el primer presidente del país norteamericano en dejar el cargo. El historiador Joseph Ellis (2004, p. 104) relata cómo ante la sospecha de quienes creían que Washington seguiría gobernando, transformándose en monarca, Jorge III afirmó que si resistía las tentaciones de mantenerse en el cargo se convertiría en «el mejor hombre del mundo».

El modelo presidencialista latinoamericano tuvo como referencia el sistema político estadounidense, inspirado en la famosa frase de John Adams — primer vicepresidente y segundo presidente de Estados Unidos—, «un gobierno de leyes y no de hombres» (Anderson, 2010, p. 67). De hecho, en el largo debate iniciado por Juan J. Linz (2013) hace tres décadas, quien confrontaba los vicios del presidencialismo con las virtudes del parlamentarismo, en un momento en que se discutía las posibilidades de que las democracias latinoamericanas lograran su consolidación, argumentó que el caso estadounidense era una excepción: «la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional es la de los Estados Unidos» (p. 12). No obstante, poco se suele decir acerca de los problemas que tuvo el caso estadounidense para frenar el ímpetu reeleccionista, así como la pulsión de los mandatarios por permanecer en el cargo. Finalmente, la enmienda constitucional que limita a dos mandatos el periodo presidencial —el cual se mantiene hasta la actualidad— fue consecuencia de un largo debate iniciado luego de que Franklin D. Roosevelt fuera elegido por cuatro veces consecutivas.

En el fondo, se trata de una cuestión tan simple de entender como difícil de conseguir, que Seymour Martin Lipset resumió en una frase: «las normas democráticas requieren de la voluntad de los gobernantes para aceptar la derrota, dejar el cargo luego de perder una elección, seguir las reglas incluso cuando vayan en contra de sus propios intereses» (Anderson, 2010, p. 64). Aceptar la derrota, asumir que se tiene que dejar el poder después de un

tiempo determinado, es uno de los activos más valiosos de la política democrática, en contraposición con otro tipo de regímenes —teocráticos, autocráticos y monárquicos—: aquellos en los que los gobernantes ocupan cargos de forma arbitraria, a través de la fuerza o a partir de elecciones en las cuales, previo al inicio del periodo electoral, la suerte está echada y el vencedor del escrutinio no es nunca una sorpresa (Rouquié, 2011).

En Latinoamérica los liderazgos presidenciales estuvieron históricamente acompañados de una notoria ausencia de controles y un mayor poder que, por ingeniería institucional y cultura política, ha tenido la figura presidencial (Serrafero, 2011, p. 228). Por tanto, dejar el cargo, como un atributo *sine qua non* para la continuidad de un régimen democrático, representa uno de los mayores retos para democracias jóvenes en las cuales ocupar la presidencia de forma arbitraria se hizo rutinariamente por décadas.

Con todo, como han demostrado las once elecciones presidenciales celebradas durante el bienio 2014-2015, no sin sobresaltos, las elecciones y la alternancia se han ido normalizando en la región. Hoy, por lo menos en el ámbito nacional, los procesos electorales son rutina sin precedentes en la historia (Alcántara y Tagina, 2016). Y si las elecciones son una condición necesaria mas no suficiente para que un régimen pueda ser considerado democrático (Dahl, 2010; Levitsky y Way, 2012), resulta entendible que, dado el complejo histórico latinoamericano, basado en la violación frecuente de la práctica electoral, la preocupación electoral llenara por completo la agenda de la democratización (Alcántara, 2016), propiciando, al mismo tiempo, un mayor interés en reformar el acceso al poder que a su ejercicio (Merino, 2003).

Aunque históricamente la evidencia apunta a que la tendencia al conflicto aumenta a medida en que un sistema político se acerca al personalismo y disminuye cuando las instituciones son fuertes, los impulsos personales quedan sometidos a ellas y las normas que regulan la sucesión son claras (Sribman, 2014, p. 3), en regímenes como los latinoamericanos, los cuales institucionalizaron la sucesión a partir de medios no democráticos, asegurar la autonomía del presidente entrante y la ausencia del saliente en un entorno en el cual la aspiración mayoritaria de los políticos es «seguir en política» sugiere algunas contradicciones. Por tanto, pese a que se trata de una herramienta indispensable para la rotación de las élites políticas, así

como un elemento fundamental en términos de transparencia y rendición de cuentas exigible a cualquier sistema político democrático (Alcántara, 2013), el estudio sistemático de la salida de la política, en general, y las trayectorias de los expresidentes, en particular, ha sido una cuestión que ha pasado desapercibida, tanto en la academia como en la opinión pública.

A cuatro décadas de las transiciones a la democracia, tanto en Europa como América Latina la cifra de expresidentes seguirá aumentando, debido al incremento del número de países democráticos, por un lado, y a las expectativas de vida, por el otro (Anderson, 2010). Por consiguiente, la necesidad de discutir a dónde van y en qué se desempeñan los expolíticos es una cuestión que cobrará cada vez mayor relevancia. Integrada como un indicador de la vida política del sistema del cual el individuo formó parte, la salida de la política puede arrojar indicadores para: a) validar una carrera profesional; b) desmentir o confirmar el designio inicial del sujeto; c) aportar información acerca de las razones que llevan a un político a abandonar su actividad y de las actividades que realiza inmediatamente después del ejercicio de lo público; d) explicar el papel que ejercen en la esfera pública los políticos retirados; y finalmente, e) explicar los medios a través de los cuales rentabilizan o no, con los propios mecanismos de salida, el capital obtenido a lo largo de su carrera (Alcántara, 2012).

[41]

Adicionalmente, puede contribuir a la discusión normativa acerca de la necesidad de establecer o no límites a la rentabilización del capital político —pasando por el estudio de las «puertas giratorias» (Barragán, 2016a)—, los vínculos entre las élites políticas y las élites empresariales —las redes de *interlocking directorates* (Cárdenas, 2016)—, la organización de las élites y el poder —la «captura política» (Crabtree y Durand, 2017)— y la ambición (Schlesinger, 1966) en la vida pospresidencial.

Los trabajos empíricos sobre la salida de la política y las trayectorias pospresidenciales son prácticamente inexistentes. La mayor parte de los estudios sobre carreras políticas centran su atención en la entrada o desarrollo de estas (Siavelis y Morgenstern, 2008; Samuels y Shugart, 2010; Joignant, 2012). Hay escasos estudios sobre su retiro, la forma en que los expolíticos invierten el capital acumulado durante su carrera, las razones por las que dejan la política o el lugar a donde van luego de hacerlo (Alcántara, 2012).

Este artículo forma parte de una línea de investigación más amplia (Alcántara, Barragán y Sánchez, 2016; Alcántara, Blondel y Thiébault, 2018), cuya base de datos fue construida por Manuel Alcántara, Mélyny Barragán y Francisco Sánchez, y facilitada en el marco del Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca para el proceso de investigación. La principal fuente consultada para obtener información relativa a las trayectorias de los expresidentes ha sido el servicio de información Biografías Líderes Políticos del Barcelona Centre for International Affairs (Cidob, s. f.), complementada por fuentes bibliográficas y hemerográficas.

El principal objetivo de este trabajo es contribuir a llenar un vacío a través de un doble propósito: analizar empíricamente el itinerario que han seguido los expresidentes latinoamericanos durante el intervalo histórico posterior a las transiciones a la democracia en la región, explorando factores de relevancia para explicar dicho comportamiento. La pregunta que dirige este artículo es la siguiente: ¿qué factores explican las distintas trayectorias pospresidenciales de los expresidentes latinoamericanos, desde las transiciones a la democracia hasta el presente? Con el propósito de dar respuesta a este interrogante, se construye una tipología de trayectorias pospresidenciales que permite dar cuenta del itinerario que siguen los expresidentes al dejar el cargo, a partir de tres dimensiones: a) público, b) privado-no gubernamental y c) abandono de la vida pública. Posteriormente, se explora qué factores son relevantes para explicar las trayectorias pospresidenciales, considerando variables de diversa índole, a partir de tres dimensiones: a) sociodemográficas, b) institucionales y c) de trayectoria política-estructura de oportunidad.

[42]

A lo largo del trabajo se recurre al concepto «salida de la política», con base en el modelo para el estudio de la carrera política de Manuel Alcántara (2012, pp. 129-133). Al aplicarlo al análisis de la expresidencia en dieciocho países latinoamericanos, se considera el momento en el que los presidentes dejan el cargo y en qué circunstancia —es decir, el «mecanismo de salida»—,¹ así como la principal actividad en la cual se desempeñan profesionalmente luego de hacerlo. A partir de ello se operacionaliza el concepto «trayectoria pospresidencial».

¹ Por mecanismo de salida se contemplan cinco escenarios: a) derrota electoral; b) voluntario-renuncia; c) reelección no permitida; d) inhabilitación; y e) fallecimiento.

1. El estudio de las élites políticas

Desde los primeros trabajos de Gaetano Mosca en 1884, Wilfredo Pareto en 1901, Robert Michels en 1911, Max Weber en 1918 y más tarde Wright Mills en 1956, el estudio de las élites políticas ha constituido uno de los ámbitos de estudio tradicionales de las Ciencias Sociales.² Como subraya Mélanie Barragán (2016b, p. 47), las élites que ejercen el poder político se han estudiado a partir de su perfil sociodemográfico (Mills, 1956), de los procesos de socialización y profesionalización política (Hyman, 1959; Schmitter, 2010; Cabezas y Barragán, 2014), del rol ejercido por la ambición (Schlesinger, 1966) o del vínculo entre la calidad de los políticos y la calidad de la democracia (Morlino, 2014; Alcántara, Barragán y Sánchez, 2016). No obstante, existe un vacío en la literatura acerca de las élites políticas que dejan la esfera pública para desempeñarse en otros ámbitos.

El paradigma de la política como profesión se dio a partir del surgimiento del Estado moderno. Weber (1956 pp. 92-93) introduce en de su tipología de políticos profesionales³ la distinción entre vivir «de» la política y «para» la política. Así, la profesionalización de la política se produce por tres elementos que se entrelazan: a) personas con ambición, b) el desarrollo de las instituciones y c) apatía de la ciudadanía para intervenir en lo público (Alcántara, 2012, p. 21). La política puede ser considerada una profesión, en tanto se trata, como todas las demás, de una actividad remunerada y que tiende a ser de tiempo completo, que obliga a los individuos a hacer usufructo de distintos recursos —materiales y simbólicos—.

Así, si entender el rol desempeñado por la ambición resulta clave para analizar el desarrollo de la carrera política, lo son igualmente los medios y estrategias para hacerlo, en tanto se trata, en última instancia, de instrumentos utilizados para ejercer el poder político. De ahí que, el actor político pueda ser un reflejo del contexto sociopolítico en el cual desarrolla su carrera, las dinámicas de poder y las pautas de interacción entre los distintos actores

² Con base en la literatura que recorre desde los teóricos elitistas hasta el marxismo, en este artículo se considera «élite política» a aquellos individuos que concentran y detentan el poder político, incluyendo a los políticos, los grupos de presión y las organizaciones políticas.

³ Por político profesional, Weber (1956, pp. 92-93) considera individuos que se dedican a la política a tiempo completo, como posteriormente lo hizo Giovanni Sartori (1992, p. 178) y más tarde Manuel Alcántara (2012, p. 22).

(Barragán, 2015). En las democracias representativas el capital político⁴ contiene una serie de activos a partir de los cuales las élites políticas buscan presentarse como legítimas para ejercer la dominación. Puesto que a partir de la expansión de los partidos de masas y de la expansión de la democracia representativa la entrada de las élites en política se da ya sea a través de procesos electorales o de fórmulas de designación, estos elementos son relevantes para analizar el tipo de carrera política.

En el caso de los expresidentes latinoamericanos, hay quienes llegaron a la presidencia luego de una larga carrera institucional, cuya entrada fue a partir de cargos de elección o designación; otros, por el contrario, lo hicieron sin haber ocupado ningún cargo previamente, denominados *outsiders*. Asimismo, hay quienes desarrollaron una carrera partidista a partir de una determinada combinación de cargos en distintos niveles y con un capital fundamentalmente político; así como quienes, por el contrario, lo hicieron utilizando un capital técnico, derivado de la popularidad de su ocupación previa.

Este trabajo parte de la premisa de que la confluencia de estos elementos personales e institucionales influyen en la trayectoria que desarrollan los jefes de Estado al dejar el cargo. La perspectiva sobre cómo los políticos en general y los jefes de Estado en particular⁵ invierten su capital durante su trayectoria pospresidencial puede arrojar puntos de contraste entre países, así como patrones de comportamiento entre los tipos de capital y su relación con nichos en los cuales se desempeñan los expresidentes.

[44]

2. La pospresidencia y los mecanismos de salida

Desde 1970 alrededor de 1160 individuos en el mundo han ocupado el cargo de jefe de Estado o de Gobierno en aproximadamente 190 países; de ellos, alrededor de 30 han sido monarcas —es decir, no tienen que abandonar el cargo—; 85 han muerto en funciones; alrededor de 115 han sido depuestos

⁴ Por capital político se entiende: «los recursos de los que disponen los individuos en distintos momentos del tiempo que les permiten tener acceso a una posición, emprender una carrera parlamentaria o gubernamental (o una combinación de ambas) y, por tanto, acumular lo que se suele vagamente calificar de poder político» (Joignant, 2012, pp. 589-90). Como parte del capital político se aborda la tipificación del capital original, basado en cinco subtipos: a) político, b) económico, c) familiar, d) técnico y e) notoriedad (Alcántara 2012, p. 133).

⁵ La Presidencia conlleva una serie de ventajas para el ocupante del cargo, desde reconocimiento y visibilidad pública, acceso a los recursos y fuentes de financiamiento gubernamentales, el despliegue de las relaciones públicas que establece la Presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero, entre otros (Serrafero, 2011).

por acciones militares —o invasiones—; y 190 continúan en el cargo. Así, puesto el énfasis en los primeros ministros y presidentes democráticamente electos, ello sugiere que a lo largo de las últimas cuatro décadas alrededor de 700 líderes políticos se han enfrentado, en el momento culmen de su carrera, al dilema de abandonar el cargo, así como al de en qué ocuparse luego de hacerlo (Grossman citado en Anderson, 2010, p. 65).

Al analizar la experiencia de treinta y cinco presidentes estadounidenses, Anderson (2010) observó cómo ciertos elementos se mezclan con el hecho de que, al hacerlo, muchos pierden la orientación acerca de cómo regresar a vivir una vida ordinaria. Y aunque contar con los medios básicos de subsistencia fue una preocupación que estuvo presente desde Washington, previo a que existiera pensión para expresidentes, es posible también observar preocupaciones comunes en el ámbito posmaterial, como proteger su legado en términos políticos y simbólicos. Con todo, hoy las circunstancias en las que viven los expresidentes han cambiado. Además de que la pensión se ha generalizado, desde el último tercio del siglo xx paulatinamente los exmandatarios han comenzado a caer en cuenta de que, con el surgimiento de los medios masivos y el avance de la globalización, el prestigio que otorga la Presidencia puede ser rentable. Así, a pesar de que tanto en Europa como en Estados Unidos y América Latina suelen tener una pensión que les permite vivir muy por encima de la mayoría de los ciudadanos, se ha vuelto común que los expresidentes busquen otras fuentes de financiamiento.⁶

[45]

En América Latina, a cuatro décadas de las transiciones a la democracia, muchos expresidentes con salud y una larga vida por delante han buscado los medios para desarrollar una carrera pospresidencial.⁷ De ahí que, entender

⁶ Vender sus memorias, incorporarse a universidades, crear fundaciones, impartir conferencias, desempeñarse en *lobbies* y en consejos de administración. En la actualidad, en cualquier país democrático las probabilidades de que los políticos creen una expresidencia activa son cada vez mayores; por tanto, mayores son las probabilidades que tienen de rentabilizar el capital político que otorga la presidencia durante su trayectoria posterior (Vaughn, 2015; Clark, 2015).

⁷ Hay una larga lista de expresidentes que tuvieron o siguen teniendo presencia e influencia en la opinión pública: Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina; Carlos Mesa y Jorge Quiroga en Bolivia; Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil; Ricardo Lagos, Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera en Chile; Óscar Arias y Laura Chinchilla en Costa Rica; Daniel Ortega, Violeta Barrios de Chamorro y Arnoldo Alemán en Nicaragua; Óscar Berger y Álvaro Arzú en Guatemala; Carlos Flores Facussé en Honduras; Rodrigo Borja y Rafael Correa en Ecuador; Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Felipe Calderón en México; Leonel Fernández en República Dominicana; Andrés Pastrana y Álvaro Uribe en Colombia; y Julio María Sanguinetti, José Mujica y Tabaré Vázquez en Uruguay.

la pospresidencia como el final de la carrera política representa un error. Esta es, fundamentalmente, una continuación de la carrera política y, como tal, debería ser transparente, en tanto puede ser garante de un ejercicio político de mayor calidad (Alcántara, 2012), así como una fuente de información acerca de los incentivos que pueden tener los expresidentes antes y después de dejar el cargo.

3. Metodología del análisis

Dentro de las Ciencias Sociales hay tres métodos para teorizar y realizar proposiciones de carácter empírico: experimentales, estadísticos y comparativos (Pasquino, 2011; Sartori, 2002). Un rasgo distintivo de los trabajos politológicos, establecido como un procedimiento analítico central en la disciplina desde la década de 1970, es la utilización del método comparado como un instrumento apropiado para investigaciones en las cuales el número de casos es demasiado pequeño para permitir la utilización del análisis estadístico (Lijphart citado en Pérez, 2010, p. 126). Con 119 expresidentes que han ocupado el cargo de jefe de Estado en 18 países latinoamericanos a lo largo de cuatro décadas como unidad de análisis, este trabajo utiliza un abordaje estadístico, complementado por una revisión documental (Cidob, s. f.). Para ello se construye una tipología para indagar cómo son las trayectorias de los expresidentes latinoamericanos, con el objetivo de explorar qué variables intervienen en las trayectorias. Así, identificar los distintos itinerarios que tienen los expresidentes latinoamericanos en relación con variables de distinta índole, puede ser de utilidad para explorar los incentivos con que cuentan los expresidentes, así como para contrastar los tipos de trayectorias pospresidenciales existentes y la relevancia explicativa de cada una de las variables y dimensiones (véase cuadro 1).

[46]

Cuadro 1. Tipología de las trayectorias de los expresidentes latinoamericanos.

Variables independientes	Clasificación tipológica	Trayectoria pospresidencial
Sociodemográficas	Abandono	Diferencias y similitudes según el perfil de los expresidentes, la estructura de oportunidad y el tipo de carrera
Institucionales	Público	
Trayectoria política	Privado	Tipos de trayectorias

Fuente: elaboración propia.

La tipología incluye tres dimensiones: a) público-vinculación política, b) privado-no gubernamental y c) abandono de la vida pública (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Trayectoria pospresidencial.

Público-vinculación política	Sector privado-no gubernamental	Abandono
Cargo partidario (Organizaciones vinculadas a los partidos)	Empresas transnacionales	Exilio
Público administrativo (funcionario, embajador)	Empresas nacionales	Enjuiciamiento y abandono
Mandato Legislativo (diputado, senador, concejal)	Organizaciones no gubernamentales	Jubilación
Mandato ejecutivo (gobernador, alcalde, ministro)	Fundaciones	Muerte
Organizaciones supranacionales (ONU, BID, BM)	<i>Think tanks</i>	

Fuente: elaboración propia.

Las variables independientes están organizadas en torno a tres dimensiones:

[47]

a) *Sociodemográfica*. Las variables son: i) edad al dejar la presidencia, ii) profesión, iii) género, iv) máximo nivel de estudios y v) capital original.⁸

b) *Trayectoria política*. Las variables son: i) canal de entrada, ii) primer cargo, iii) último cargo, iv) mecanismo de salida, v) socialización política familiar y vi) candidatura con/sin partido.⁹

c) *Institucional*. Las variables son: i) reelección y ii) tipo de salida.¹⁰

⁸ En todos los casos se establece un margen de 5% por categoría, creando una categoría residual para aquellas con un porcentaje menor.

⁹ Por canal de entrada se considera si los expresidentes entraron en política a través de un cargo de elección o designación. Para primer cargo ocupado se crea una categoría residual para Ejecutivo regional (1,6%), Legislativo regional (4,6%), Legislativo local (4,7%) y dirección institución pública; en el último cargo, para Poder Judicial (0,8%), cargo militar (0,8%), dirigencia de partido (3,1%), Ejecutivo supranacional (0,8%) y Ejecutivo local (3,9%).

¹⁰ La variable reelección no considera si el expresidente fue reelecto, sino si cuando este dejó el cargo existía la posibilidad de reelegirse posteriormente. Si existía la posibilidad de reelección consecutiva,

4. Análisis de datos

Al clasificar los casos a nivel agregado es posible constatar que existen diferencias relevantes a lo largo del espectro público-privado-abandono (véase tabla 1). Por un lado, países cuyos exmandatarios se ubican en todos los casos dentro del sector privado —México—, así como quienes lo hacen en el sector público —Colombia y Panamá—; por otro, países que se inclinan en mayor medida hacia uno u otro sector;¹¹ por último, los casos intermedios y aquellos que se inclinan más hacia el abandono.¹²

Argentina, Colombia y Panamá son tres países que ilustran la dimensión público-vinculación política. En el primer caso, desde Raúl Alfonsín hasta Cristina Fernández de Kirchner, todos los expresidentes, con excepción de Fernando de la Rúa, se han desempeñado en este sector (83,3%). En el caso de Colombia y Panamá, todos los expresidentes. Los casos chileno y mexicano ilustran la dimensión privado-no gubernamental: en el primero, desde Patricio Aylwin hasta Sebastián Piñera, todos los exmandatarios, con excepción de Eduardo Frei y Michelle Bachelet, se han desempeñado en este sector (60%); en el segundo, todos los exmandatarios. Expresidentes como Sebastián Piñera o Michelle Bachelet han utilizado la actividad profesional en la cual se desempeñaban como una etapa transitoria para regresar a la Presidencia, otros, como Ricardo Lagos, Eduardo Frei, Carlos Menem, Eduardo Duhalde y Lula da Silva, han tratado de hacerlo sin éxito. Por su parte, Vicente Fox, Felipe Calderón y Violeta Barrios de Chamorro han utilizado la expresidencia para seguir teniendo visibilidad en la esfera pública desde el sector privado. Finalmente, en sentido contrario de lo que sugiere la literatura sobre ambición, hay exmandatarios alejados del sector público para dedicarse a actividades privadas.¹³

[48]

pero el mandatario dejó el cargo, se contempla como «abandono voluntario». Todos los individuos que se enfrentaron a la prohibición de la reelección, sea absoluta —como en el caso mexicano y colombiano—, o no consecutiva —como en el caso chileno o uruguayo—, son clasificados en el mecanismo de salida «reelección no permitida».

¹¹ Argentina (83,3%), Guatemala (62,5%), Brasil (66,7%), Nicaragua (75%), Paraguay (57,1%) y Honduras (44,4%) hacia el sector público; Chile (60%), Uruguay (60%) y Costa Rica (50%) hacia el privado.

¹² Perú y Bolivia tienen 50% público y 50% abandono, y República Dominicana tiene 33,3% en cada dimensión. Venezuela es el país con la mayor cantidad de casos de abandono (57,1%), seguido por Perú (50%), Bolivia (50%) y Ecuador (38,5%).

¹³ Jorge Serrano Elías en Guatemala, Federico Franco en Paraguay o Hipólito Mejía Domínguez en República Dominicana.

Tabla 1. Trayectorias pospresidenciales en América Latina.

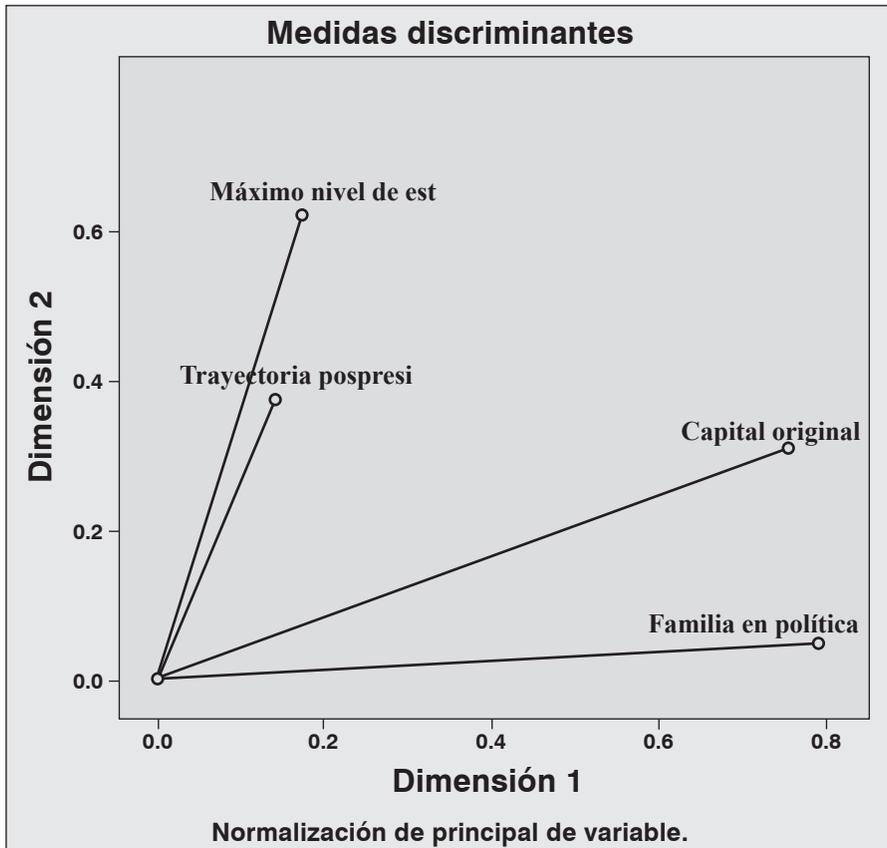
País	Público % (N)	Privado % (N)	Abandono % (N)	Total % (N)
Argentina	83,3 (5)	0 (0)	16,7 (1)	100 (6)
Bolivia	50 (4)	0 (0)	50 (4)	100 (8)
Chile	40 (2)	60 (3)	0 (0)	100 (5)
Colombia	100 (7)	0 (0)	0 (0)	100 (7)
Costa Rica	12,5 (1)	50 (4)	37,5 (3)	100 (8)
Ecuador	38,5 (5)	23,1 (3)	38,5 (3)	100 (11)
El Salvador	50 (3)	16,7 (1)	33,3 (2)	100 (6)
Guatemala	62,5 (5)	25 (2)	12,5 (1)	100 (8)
Honduras	44,4 (4)	22,2 (2)	33,3 (3)	100 (9)
México	0 (0)	100 (3)	0 (0)	100 (3)
Nicaragua	75 (3)	25 (1)	0 (0)	100 (4)
Panamá	100 (5)	0 (0)	0 (0)	100 (5)
Paraguay	57,1 (4)	14,3 (1)	28,6 (2)	100 (7)
Perú	50 (3)	0 (0)	50 (3)	100 (6)
República Dominicana	33,3 (2)	33,3 (2)	33,3 (2)	100 (6)
Uruguay	40 (2)	60 (3)	0 (0)	100 (5)
Venezuela	42,9 (3)	0 (0)	57,1 (4)	100 (7)
Brasil	66,7 (4)	33,3 (2)	0 (0)	100 (6)
Total	52,5 (62)	21,8 (26)	26,1 (31)	100 (119)

Fuente: elaboración propia.

Ahora, los resultados del análisis de correspondencias múltiples (ACA) dan cuenta de tres variables que arrojan mayor relevancia para explicar las trayectorias pospresidenciales: a) capital original, b) familia en política y c) máximo nivel de estudios (véase gráfica 1).

De los expresidentes que contaban con un capital político, 64,4% se desempeñaron en el sector público y 64,3% abandonaron la vida pública; en contraste, 33% lo hicieron en el sector privado. Por su parte, quienes contaban con un capital familiar, 50% se ubicaron en el sector privado, a diferencia de aquellos que lo hicieron en el sector público (25,4%) o abandonaron la vida pública (28,6%).

Gráfica 1. Análisis de correspondencias múltiples: capital original, familia en política y máximo nivel de estudios.



Fuente: elaboración propia.

Para aquellos mandatarios que contaban con un capital económico al llegar a la Presidencia se aprecian diferencias relevantes: hay una relación entre aquellos mandatarios que llegaron a la Presidencia con un capital político y familiar. Dentro del capital original, estos dos subtipos son significativos para el sector en el que se desempeñaron posteriormente los exmandatarios (véase tabla 2). Por consiguiente, al clasificar a los casos que contaban con familia en política (véase tabla 3), 60% de quienes se ubicaron en el sector privado dicen tener familia en política; en contraste con quienes afirmaron no tenerla y se ubicaron en el sector público (53,3%), o abandonaron la vida pública (60%). Esta tendencia se refuerza al observar el máximo nivel de estudios (véase tabla 4): por un lado, el 65% de los exmandatarios con un nivel de

estudios superior al universitario se ubicaron en el sector privado, a diferencia de quienes lo hicieron en el sector público o abandonaron la vida pública. En otras palabras, quienes cuentan con estudios universitarios o preuniversitarios y capital político, tienden a desempeñarse en el sector público o a abandonar la vida pública, a diferencia de aquellos que cuentan con un nivel superior al universitario y capital familiar, que lo hacen en el privado.

Tabla 2. Capital original.

	Político % (N)	Económico % (N)	Familiar % (N)	Total % (N)
Público	64,4 (38)	8,5 (5)	25,4 (15)	100 (62)
Privado	33,3 (10)	6,7 (2)	50 (15)	100 (26)
Abandono	64,3 (18)	7,1 (2)	28,6 (8)	100 (30)
Total	56,4 (66)	7,7 (9)	32,5 (38)	100 (119)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Familia en política.

	Sí % (N)	No % (N)	Total % (N)
Público	46,7 (28)	53,3 (32)	100 (62)
Privado	60 (18)	40 (10)	100 (26)
Abandono	39,3 (11)	60 (17)	100 (31)
Total	48,3 (57)	51,7 (61)	100 (119)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Máximo nivel de estudios.

	Posgrado % (N)	Universitarios % (N)	Preuniversitarios % (N)	Total % (N)
Público	30,6 (19)	51,6 (32)	17,7 (11)	100 (62)
Privado	65,4 (17)	29,6 (8)	3,8 (1)	100 (26)
Abandono	22,6 (7)	54,8 (17)	22,6 (7)	100 (31)
Total	36,1 (43)	47,9 (57)	16 (19)	100 (119)

Fuente: elaboración propia.

En números absolutos (véase tabla 4), de 26 individuos que se ubicaron en el sector privado, 17 tenían estudios de posgrado, 8 estudios universitarios y 1 estudios preuniversitarios. Si se incorporan variables como el sexo, la edad o la profesión, se puede corroborar que, para el caso de los expresidentes latinoamericanos, en concordancia con autores como Eburne Uriarte (1997) o Vincenzo Galasso y Tommaso Nannicini (2011), la posesión de ciertas características objetivables tiende a diferenciar a aquellos expresidentes que salen del sector público para ubicarse en la esfera privada. Si existe una tendencia a que el acceso a la élite política favorezca notablemente a hombres que pertenecen a una clase social media o alta, que han cursado estudios universitarios y en instituciones de elite, así como haber nacido en entornos urbanos (Uriarte, 1997), en el caso de los expresidentes latinoamericanos entre 1978 y 2018 solo 16% contaban con estudios preuniversitarios. Esta diferencia se acentúa al observar que 17,7% se desempeñó en el sector público, 22,6% abandonó la vida pública y solo 3,8% lo hizo en la esfera privada.

Al mismo tiempo, del porcentaje marginal de mujeres que llega a la Presidencia (5,4%), el tránsito del sector público al privado refuerza esta tendencia: de siete mujeres que han llegado a la Presidencia durante el periodo analizado, solo Laura Chinchilla y Violeta Barrios de Chamorro han tenido una trayectoria pospresidencial privada. Si se atiende a variables como el mecanismo de salida, se constata que de 10,3% de los presidentes que han sido inhabilitados, solo uno se ha inclinado hacia el sector privado. Respecto de variables como la edad, 91,6% de los presidentes con más de 70 años al dejar el cargo siguió su carrera política en el sector público, y todos los individuos que llegaron a la Presidencia con la profesión de político se ubicaron en el sector público (véase tabla 5).

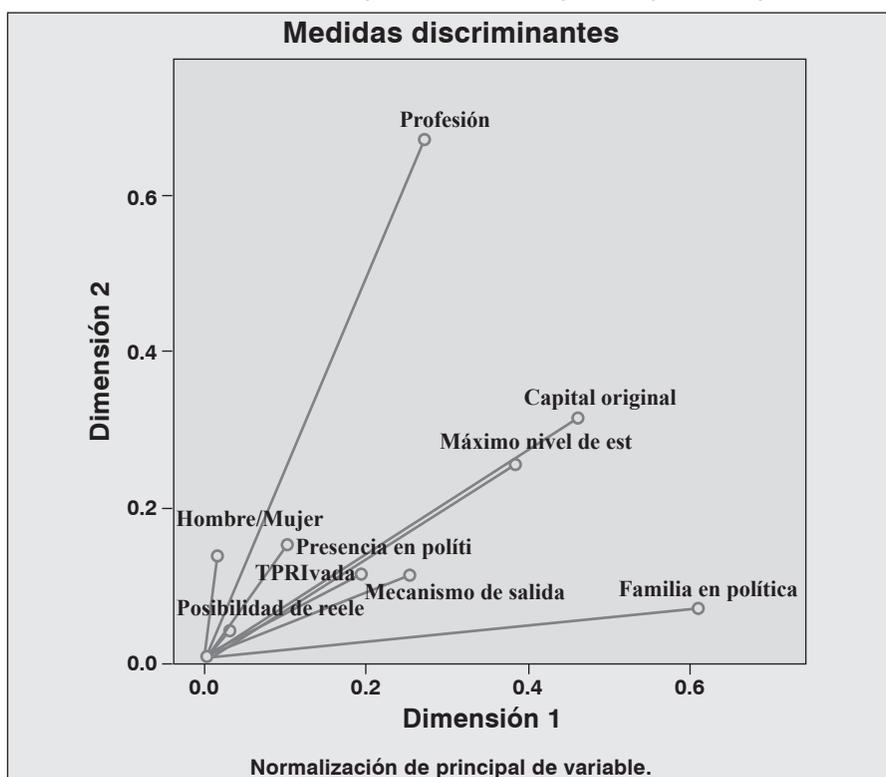
Tabla 5. Trayectorias pospresidenciales: carrera política y capital político.

Variable	Público % (N)	Privado % (N)	Total % (N)
Inhabilitación	91,6 (11)	8,4 (1)	10,3 (12)
Mujer	71,4 (5)	28,5 (2)	5,4 (7)
Posibilidad reelección	63,1 (65)	44,4 (12)	59,2 (77)
Más de 70 años	91,6 (11)	8,4 (1)	10,3 (12)
Político de profesión	100 (9)	0 (0)	7 (9)

Fuente: elaboración propia.

Estos datos ilustran cómo la posesión de ciertos rasgos objetivables relativos a la carrera política y al capital político —genero, nivel de estudios, profesión, socialización política familiar— tiende a favorecer el acceso de un grupo minoritario de expresidentes que abandonan el sector público para ubicarse en la esfera privada (véase gráfica 2). Algunos indicadores arrojan mayor relevancia para explicar las trayectorias de aquellos que salen del sector público, dentro de los cuales sobresalen el sexo, el nivel de estudios, la profesión, el capital original o la socialización política familiar.

Gráfica 2. Análisis de correspondencias múltiples: trayectorias privadas.



Fuente: elaboración propia.

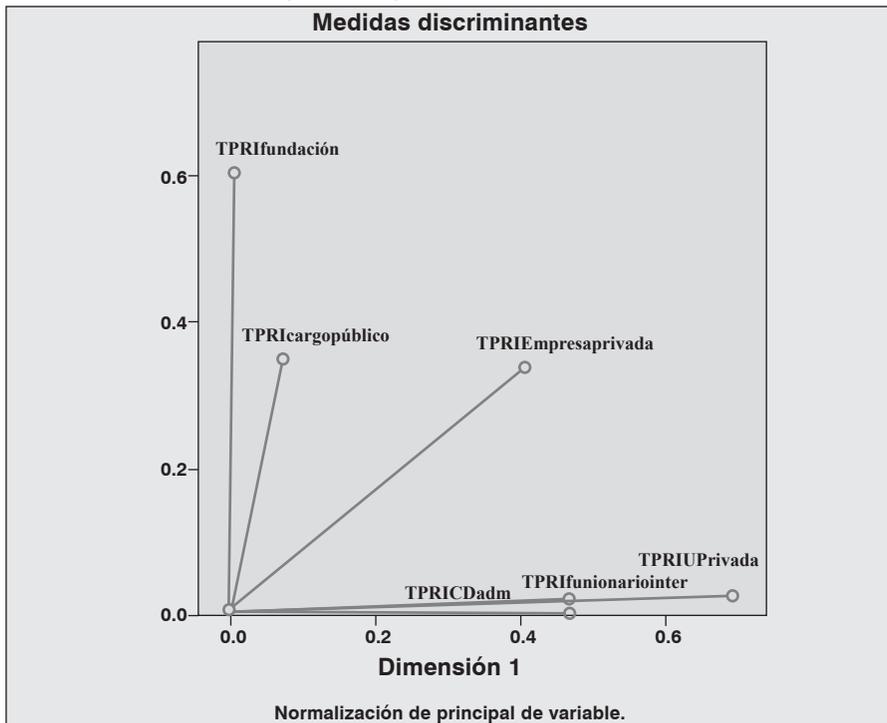
Por otro lado, este análisis da cuenta de cómo 62 expresidentes (52,1%) tienden a continuar con su carrera política en el sector público. De 77 individuos que tenían la posibilidad de reelegirse al dejar el cargo, 63.1% se inclinaron al sector público, lo cual sugiere que este brinda mayores posibilidades para regresar a la Presidencia. Aunque quienes se ubican en

la esfera privada son un grupo minoritario (21,8%), los datos dan cuenta de cómo quienes se desempeñaron en actividades mayoritariamente privadas (65%) tienen o tuvieron presencia en política sin cargo. Este porcentaje sugiere que, a pesar de que la mayoría de los expresidentes tienden a continuar su carrera política en las instituciones públicas, hacerlo desde el sector privado no necesariamente representa un impedimento.

5. Salida de la política: trayectorias privadas

El grupo más reducido de expresidentes es aquel con mayoría en el sector privado. Hay casos híbridos que comparten patrones comunes a lo largo de dos dimensiones, las cuales incluyen seis tipos de actividades. Este rango comprende tanto actividades que siguen teniendo directamente vinculación política en los ámbitos nacional e internacional —desde cargos honorarios partidistas hasta funcionarios internacionales—, como aquellas que en esencia no la tienen —empresas privadas, fundaciones, consejos de administración— (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Trayectorias privadas: dimensiones relevantes.



Fuente: elaboración propia.

Dentro de estas seis actividades hay tres que tienen mayor peso en ambas dimensiones: fundaciones, empresa privada y cargos con vinculación política en el ámbito internacional. La segunda dimensión está compuesta por los expresidentes que se desempeñan en fundaciones, así como por quienes ocupan un cargo público en el ámbito nacional; y la primera, por aquellos que se desempeñan en cargos con vinculación en el ámbito supranacional, en universidades privadas y en consejos de administración.

Hay, por un lado, expresidentes que se desempeñan a tiempo completo en negocios privados. Al dejar la presidencia de Guatemala, Jorge Serrano Elías obtuvo asilo político por parte del entonces presidente de Panamá, Guillermo Endara, lo cual le permitió fungir como empresario privado con negocios relacionados con las inversiones inmobiliarias, la cría de caballos o la explotación de cantera. Hipólito Mejía, expresidente de República Dominicana, se desempeñó en actividades privadas, creando una oficina de asuntos políticos e iniciándose en la artesanía de la madera. Al dejar la Presidencia de Ecuador, Alfredo Palacio se dedicó a seguir ejerciendo como médico de forma privada. Carlos Flores Facussé, en Honduras, tuvo una significativa presencia en la esfera pública del país —la cual puede ser verificada durante el golpe de Estado que en 2009 depuso a Manuel Zelaya—, aunque se dedicó a actividades mayoritariamente privadas.¹⁴

[55]

Otro grupo de exmandatarios es el de quienes se desempeñan en consejos de administración y en fundaciones. En México, Ernesto Zedillo cuenta con una amplia trayectoria desde que dejó la presidencia en 2000 —Procter and Gamble, Alcoa, Union Pacific o la fundación Bill & Melina Gates—; Felipe Calderón, tras dejar el cargo, creó su propia fundación y se incorporó al consejo de administración de Iberdrola, en su filial estadounidense Avangrid, donde ya se desempeñaba su exsecretaria de Energía, Georgina Kessel. Tras dejar la presidencia en 1997 y 2006, Violeta Barrios de Chamorro y Vicente Fox crearon fundaciones con sus respectivos nombres.

El tercer grupo es el de quienes compatibilizan algún cargo partidista nacional con una empresa privada o fundación. A menos de un año de haber dejado el cargo, Fernando Henrique Cardoso creó la fundación Instituto

¹⁴ Fue accionista del grupo periodístico y editor del diario *La Tribuna*, miembro de la Asociación Nacional de Industriales de Honduras (ANDI) y del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

Fernando Henrique Cardoso en Sao Paulo, fungiendo como presidente honorífico del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).¹⁵ Al dejar la Presidencia de Ecuador, Osvaldo Hurtado fundó la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) y actuó como miembro de la empresa privada de consultoría Alianza Latinoamericana de Consultorías Económicas (LAECO). Ricardo Maduro Joest, al dejar la Presidencia de Honduras, puso fin a su carrera política, dedicándose a la dirección ejecutiva de la empresa Inversores la Paz y a la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (Ferema).

El último grupo es el de aquellos exmandatarios que se desempeñan en universidades privadas o como funcionarios internacionales, así como quienes realizan múltiples actividades tanto en el sector privado, en fundaciones o en instituciones supranacionales. Desde que dejó la Presidencia de Costa Rica en 2014, Laura Chinchilla ha ejercido como profesora del Instituto Tecnológico de Monterrey y de la Universidad de Georgetown, desempeñándose como consultora para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En 1988, Oscar Arias creó la Fundación Oscar Arias para la Paz y el Progreso, presidiéndolo hasta 1996, cuando fue sucedido por su hermano, Rodrigo Arias.¹⁶ Durante su primer periodo pospresidencial, Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000) colaboró con la Universidad de Georgetown y presidió la fundación Instituto PAX,¹⁷ y a la fecha se desempeña como consejero de la fundación Jóvenes Líderes y de The Dialogue, entre otras.¹⁸ Por su parte, al dejar la Presidencia de Costa Rica, Figueres Olsen regresó al mundo empresarial, desempeñándose como

[56]

¹⁵ Presidió, además, la Fundación de la Orquesta Sinfónica del Estado de Sao Paulo y desde el PSDB hizo oposición a Lula Da Silva y Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores (PT), en distintas elecciones.

¹⁶ Posteriormente, formó parte de diversos foros y organismos internacionales, como el Consejo InterAcción, la Red Internacional de Negociación, el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros del Centro Carter, el Grupo Internacional de Crisis, el Directorio Internacional del Centro Shimon Peres por la Paz, entre otros.

¹⁷ Durante este intervalo trabajó como articulista en la agencia de noticias *EFE* y el periódico *El País*. En 1991 dirigió el seminario *América Latina en su laberinto*, el cual impartió en la Universidad Complutense de Madrid, junto con otros seminarios y conferencias en universidades como la Internacional Menéndez y Pelayo de Santander, España, donde igualmente presidió la primera Conferencia Iberoamericana del Libro.

¹⁸ Presidente honorario del Club Atlético Peñarol, doctor *honoris causa* de universidades como la de Brasilia, Moscú o Asunción, y forma parte del Consejo InterAcción y del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros del Programa de las Américas del Centro Carter.

directivo de la empresa Digital Nations Consortium, del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT).¹⁹

Finalmente, de los exmandatarios que se incorporaron a la esfera privada, la mayoría lo hizo a través de fundaciones (30,6%), seguido por la empresa privada (26,5%) (véase tabla 6). De este grupo minoritario de exmandatarios que sale de la política, como se ha mencionado, el 65.3% han tenido presencia pública sin cargo. Esto sugiere que, pese a no tener claridad sobre las posibles consecuencias sobre el sistema político, los expresidentes tienden a seguir teniendo influencia en la esfera pública independientemente del sector en el cual se ubiquen profesionalmente. Resulta relevante, por tanto, considerar a futuro la importancia que tienen estas actividades, las opciones que ofrecen para rentabilizar el capital obtenido tras el paso por la presidencia, así como problematizar los incentivos que ofrecen a los expresidentes antes y después de dejar el cargo.

Tabla 6. Tipos de actividades privadas.

Dimensiones	Cantidad de casos	Porcentaje
Fundaciones	15	30,6
Empresa privada	13	26,5
Funcionario internacional	7	14,2
Universidad privada	6	12,2
Cargo público nacional	6	12,2
Consejo de administración	2	4,3
Total	49	100

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Los expresidentes tienden a continuar su carrera política en el sector público. En la mayoría de los países se inclinan hacia esta dimensión, que brinda mayores posibilidades para regresar a la Presidencia. No obstante, el sector privado no representa un impedimento para tener presencia política

¹⁹ En 2000 se convirtió en presidente de una firma especializada en telecomunicaciones, Terremark Worldwide, y además de ser fundador del Club de Madrid, es miembro de organizaciones como el Club de Roma, la Clinton Global Initiative, AirHarbour Technologies Ltd., entre otros. Creó la Fundación Costa Rica para el Desarrollo Sostenible (Entebbe).

sin cargo, por lo que los expresidentes tienden a continuar su carrera política independientemente del sector en el cual se ubiquen. ¿Qué consecuencias puede tener esto para las democracias latinoamericanas, históricamente marcadas por el presidencialismo? ¿Qué impacto puede tener esta presencia, desde uno u otro sector, en la opinión pública y en el surgimiento de nuevos liderazgos? ¿Qué diferencias hay entre los mecanismos que utilizan los expresidentes que hacen política a través de las instituciones y aquellos que se desempeñan en actividades privadas? Estas y otras cuestiones son las que quedan planteadas para futuras investigaciones.

Las trayectorias pospresidenciales sugieren la necesidad de problematizar las dimensiones para distinguir a los «políticos» de los «expolíticos», profundizando en las particularidades que explican que, con dinámicas políticas e institucionales al interior de cada país, haya ciertos elementos transversales que tienden a propiciar el acceso a un grupo minoritario de expresidentes que transitan del sector público al privado, así como las consecuencias que puede tener sobre un sistema político democrático. En aras de explorar futuras líneas de investigación, resulta de especial relevancia considerar el papel que desempeñan las fundaciones y la empresa privada en la trayectoria de los jefes de Estado, las diferencias entre países y sistemas políticos en términos de las distintas actividades privadas, el vínculo entre las élites políticas, las élites empresariales o los *interlocking directorates*. ¿Es necesario restringir la rentabilización del capital político?, ¿qué consecuencias tiene en términos de la calidad institucional y los mecanismos de rendición de cuentas?, ¿hasta qué punto es legítimo que los expresidentes continúen con su carrera política a través de otros medios? Estas preguntas abren la posibilidad de discutir, a partir de la evidencia, las transformaciones que ha tenido el presidencialismo en la región durante el presente siglo, así como las consecuencias políticas para cada uno de los países latinoamericanos, marcados históricamente por el papel de la institución presidencial.

[58]

Referencias bibliográficas

1. Alcántara, Manuel. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
2. Alcántara, Manuel. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, 41, pp. 19-44. <https://doi.org/10.18504/pl2141-019-2013>
3. Alcántara, Manuel. (2016). Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015). *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 242-243, pp. 5-22.

4. Alcántara, Manuel; Barragán, Mélyny y Sánchez, Francisco. (2016). Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia. *Colombia Internacional*, 87, pp. 21-52. <https://doi.org/10.7440/colombiaint87.2016.02>

5. Alcántara, Manuel; Blondel, Jean & Thiébault, Jean Luis. (2018). *Presidents and democracy in Latin America*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315112664>

6. Alcántara, Manuel y Tagina, María Laura (eds.). (2016). *Elecciones y cambio de élites en América Latina 2014-2015*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

7. Anderson, Lisa. (2010). The Ex-presidents. *Journal of Democracy*, 21, pp. 65-78. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0166>

8. Barcelona Centre for International Affairs (Cidob). (s. f.). Biografías Líderes Políticos. CIDOB. Recuperado de https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos

9. Barragán Manjón, Mélyny. (2015). El estudio de las élites parlamentarias en América Latina: pasado, presente y futuro. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5 (2), pp. 4-30.

10. Barragán Manjón, Mélyny. (2016a). La salida de la política. *Iberoamericana*, xvi (63), pp. 227-231.

11. Barragán Manjón, Mélyny. (2016b). Carreras políticas en países descentralizados. (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca, Salamanca. Recuperado de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/132907/1/DDPG_Barrag%C3%A1nManj%C3%B3nM_CarrerasPol%C3%ADticas.pdf

12. Cabezas, Lina M. y Barragán Manjón, Mélyny. (2014). Repensando la profesionalización de los políticos. *Iberoamericana*, 14 (54), pp. 164-168.

13. Cárdenas, Julián. (2016). Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de *interlocking directorates* y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil. *América Latina Hoy*, 73, pp. 15-44. <https://doi.org/10.14201/alh2016731544>

14. Crabtree John & Durand, Francisco. (2017). *Peru: Elite Power and Political Capture*. London: Zed.

15. Dahl, Robert. (2010). *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

16. Ellis, Joseph J. (2004). *His Excellency*. New York: Vintage.

17. Galasso, Vincenzo & Nannicini, Tommaso. (2011). Competing on Good Politicians. *American Political Science Review*, 105 (1), pp. 79-99. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000535>

18. Hyman, Herbert. (1959). *Political Socialization*. Glencoe: The Free Press.

19. Joignant, Alfredo. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (74), pp. 587-618.

20. Levitsky, Steven & Way, Lucan A. (2012). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University.

21. Linz, Juan. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, pp. 11-31.

22. Merino, Mauricio. (2003). México: la transición votada. *América Latina Hoy*, 33, pp. 63-72.

23. Mills, Charles W. (1956). *The Power Elite*. New York-London: Oxford University.

24. Morlino, Leonardo. (ed.) (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José de Costa Rica: Idea Internacional.

25. Pasquino, Gianfranco. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México, D. F.: FCE.

26. Pérez Liñán, Aníbal. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 3, pp. 125-148.

27. Restrepo Osorio, Luis. (1945). Democracia y dictadura en Simón Bolívar. *Revista Universidad Pontificia Bolivariana*, 12 (43), pp. 75.

28. Rouquié, Alan. (2011). *A la sombra de las dictaduras*. Buenos Aires: FCE.

29. Samuels, David J. & Shugart, Matthew S. (2010). *Presidents, Parties and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511780882>

30. Sartori, Giovanni. (1992). *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza.

31. Sartori, Giovanni. (2002). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México, D. F.: FCE.

[60] 32. Schlesinger, Joseph A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.

33. Schmitter, Philippe. (2010). Democracy Under Scrutiny: Elites, Citizens, Culture. *European Political Science*, 9 (4), pp. 511. <https://doi.org/10.1057/eps.2010.63>

34. Serrafiero, Mario. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54, pp. 225-259.

35. Siavelis, Peter & Morgenstern, Scott (comps.). (2008). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

36. Sribman Mittelman, Ariel D. (2014). La sucesión del poder. Una aproximación general desde experiencias de los siglos xx y xxi. (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca, Salamanca.

37. Uriarte, Edurne. (1997). El análisis de las élites políticas. *Revista de Estudios Políticos*, 97, pp. 249-275.

38. Weber, Max. (1956). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.



Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia*

Javier Duque Daza (Colombia)**

Resumen

Este artículo analiza la trashumancia electoral, una modalidad de fraude electoral con la cual se movilizan electores de municipios que no corresponden a los padrones electorales locales. Es una de las más reiteradas y determinantes en los resultados, falseando así el proceso electoral. Este artículo es un análisis empírico de nueve elecciones consecutivas del periodo 1990-2015, de las dimensiones, tendencias y de la lógica que impera en esta modalidad. La metodología incluye el análisis de estadísticas de registro, cedulação y anulación de las inscripciones por presunción de trashumancia, la recolección de testimonios orales y escritos, y un análisis sistemático de diarios nacionales y regionales. Se concluye que, pese a la normativa al respecto y a la creación del nuevo tipo penal de fraude electoral, es muy difícil demostrar el delito y condenar a los implicados, y en muy pocas ocasiones se ha procedido a la anulación de las elecciones; finalmente, se propone para el caso colombiano la denominación de democracia electoral fraudulenta.

[61]

Palabras clave

Sistema Electoral; Elecciones; Fraude Electoral; Trashumancia Electoral; Partidos Políticos.

Fecha de recepción: mayo de 2018 • **Fecha de aprobación:** enero de 2019

Cómo citar este artículo

Duque Daza, Javier. (2019). Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 61-86. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a04>

* Este artículo hace parte de la investigación *Las urnas contaminadas*, financiada por la Universidad del Valle en 2016-2018.

** Politólogo. Doctor en Ciencia Política. Profesor investigador de la Universidad del Valle, Colombia. Correo electrónico: jduqued86@hotmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9996-4835>

Fraudulent Electoral Democracy. Electoral Transhumance as a Strategy to Win Local Elections in Colombia

Abstract

This article analyzes electoral transhumance, a form of electoral fraud that mobilizes voters in municipalities that do not correspond to the local electoral rolls. It is one of the most repeated and decisive strategies that affect the election results; thus, distorting the electoral process. This article provides an empirical analysis of nine consecutive elections in the period 1990-2015, and takes into account the dimensions, tendencies and logic that prevails in this modality of electoral fraud. The methodology includes the analysis of registration statistics, registration and cancellation of inscriptions for presumption of transhumance, the collection of oral and written testimonies, and a systematic analysis of national and regional journals. The study concludes that, despite the regulations and the typification of a new criminal type of electoral fraud in this regard, these crimes are very difficult to prove; therefore, it is also very difficult to condemn the people involved. As a result, elections have been cancelled in very few cases associated to this crime. Finally, it is proposed to denominate the Colombian regime as a fraudulent electoral democracy.

Keywords

Electoral Systems; Elections; Electoral Fraud; Electoral Transhumance; Political Parties.

Introducción

Las elecciones son centrales y fundamentales para la democracia, también lo son para los partidos, pues en ellas se pone en juego su acceso o permanencia en los cargos y en las curules en las corporaciones de representación. Los ciclos electorales constituyen periodos fundamentales para los partidos y los políticos, en ellos se invierte una parte sustancial de sus recursos, tiempo y esfuerzos, y entran en juego los engranajes de las organizaciones, lo que en lenguaje coloquial y periodístico se suele denominar «la maquinaria política», la cual incluye a políticos, intermediarios, círculos de confianza, equipos de asesores, operarios políticos y personal adscrito a los partidos o de allegados de los candidatos.

Los partidos se desempeñan en las arenas gubernativa, de gestión, administrativa, parlamentaria y electoral, estas son las *caras partidistas* (Katz y Mair, 1990, 9-13 de julio). Cada una de ellas constituyen escenarios de acción y de su desempeño depende el lugar que ocupen en el sistema político los partidos, sus unidades internas, sus líderes y sus candidatos. Aunque hay diversos tipos de partidos y sus motivaciones y orientaciones son múltiples, el escenario electoral es común a todos. Para afrontarlo implementan estrategias de agregación de votos, de tal forma que estas organizaciones siempre tienen sus ojos puestos en los electores, ya sea para mantenerlos, reproducirlos, persuadirlos o movilizarlos.

En las democracias la competencia electoral es abierta pero regulada, cada sistema electoral establece reglas que dan posibilidades de acción pero también restringen y limitan: el tipo de empadronamiento, de candidaturas y de listas, cuando se trata de cuerpos colegiados —abiertas o cerradas—; el número de candidatos a incluir en las listas; la posibilidad de candidatos de coaliciones o a través de grupos independientes con apoyo ciudadano; la barrera o umbral electoral; la fórmula de conversión de votos en escaños. Bajo el marco institucional los partidos establecen estrategias electorales: algunos apuestan a sus redes de apoyo —redes sociales o clientelares—, otros movilizan electores con base en programas y propuestas; otros apelan a liderazgos carismáticos; también se recurre a componentes identitarios de diverso tipo —religiosos, étnicos, comunidades de interés—. Hay también opciones que enfatizan en el *marketing*, el manejo de la imagen y de las redes sociales virtuales.

El tipo de vínculos que se establecen entre partidos y electores depende de las características de la democracia, así como de su grado de desarrollo. El desempeño de los partidos en la persecución de sus fines difiere entre países (Basedau y Stroh, 2008) y esta diversidad está en función de los grados de consolidación de las democracias. En las democracias de mayor calidad los nexos de los partidos con la población pasan por la existencia de partidos institucionalizados y estables que son regulados por normas que favorecen los procesos internos de control de las candidaturas, limitan el fraccionalismo interno y la fragmentación en el sistema de partidos; contienen las aventuras personalistas; establecen barreras al ingreso de dineros ilícitos; controlan el censo electoral y constriñen su manipulación. Los partidos dependen de procesos instituidos de selección de candidatos, con la figura de la membresía o la búsqueda de adherentes con base en ofertas de políticas, de programas y de acciones gubernativas y legislativas que tienen coberturas y orientaciones colectivas. Son los partidos los que adelantan las campañas y la adhesión de los ciudadanos, además sus votos no están en función de intercambios inmediatos o de ofertas particularistas o personales, tampoco están mediadas por la existencia de redes de clientelas en torno a patronos o políticos individuales. Asimismo, las agencias de control interinstitucional son efectivas en la prevención de prácticas o modos de obrar políticos basados en la corrupción y la manipulación del proceso electoral.

[64]

Por contraste, en democracias de baja calidad es frecuente la debilidad de la institucionalización partidista. Las candidaturas no siempre son reguladas con base en reglas y existen formas de ascenso basadas en iniciativas personales o de facciones con poder económico y estructuras de apoyos con base en los cuales se insertan en los partidos o simplemente obtienen el aval de estas, a las cuales les interesa agregar apoyos, aun sin tener certeza sobre la procedencia de quienes lo solicitan. La búsqueda y consecución de electores no depende de estrategias organizacionales estructuradas de carácter partidista, sea que estén basadas en ofertas programáticas, o de promoción de imagen y de marketing o de movilización de los afiliados y simpatizantes. Imperan vínculos clientelares de las diversas facciones y jefes políticos, o se recurre a la compra del voto en contextos de laxa regulación legal, se acude a las redes de amigos y allegados, y de patrocinadores privados de las campañas motivados por la expectativa de obtención de ventajas si el candidato que apoyan tiene éxito (Duque, 2005; Yardimci-Geyikci, 2013). Asimismo, los partidos y los políticos no tienen plena autonomía respecto de otros actores que inciden en su desempeño y en la forma como compiten.

Las reglas electorales inciden en el desempeño competitivo de los partidos. Como se ha establecido en la literatura comparada, hay ciertas reglas electorales que favorecen la política personalista respecto a la política partidista: las listas abiertas con voto preferente incentivan una mayor competencia intrapartidista y permiten que en los partidos convivan políticos que trabajan por mantener sus feudos electorales sin que el partido cuente con adherentes o miembros estables que generan mayores gastos en las campañas (Cox y Thies, 2000). A diferencia del sistema de listas únicas, cerradas y controladas por la dirigencia partidista, se establece una carrera personal por posiciones, por acceder y mantenerse en los cargos y para lograrlo se recurre a fuentes diversas de financiación en elecciones cada vez más costosas, en contextos con presencia de un crimen organizado muy fuerte hay casos de financiación política ilegal o se recurre a formas directas de transacción para intentar asegurar la votación requerida. Esto es más frecuente si hay normas laxas o precarios controles de la financiación de las campañas. En tal sentido, la competencia, moldeada en parte por las instituciones, incide en las estrategias de los partidos en cuanto al fraude electoral se refiere.

En estas democracias de baja calidad o deficitarias, en las que predominan partidos conformados por lo que se denominan *políticos de negocios* (Della Porta, 1996), algunas estrategias de agregación de electores colindan con la ilegalidad o son abiertamente ilegales. Se transforman las organizaciones en agregaciones conflictivas de jefes locales o caciques políticos cuyos intereses pasan más por los negocios que por la política, y se recurre al fraude y a la manipulación para acceder o mantenerse en los cargos y en las posiciones de influencia y de poder. En ese tipo de democracias tienden a predominar los partidos fraccionados, que en elecciones locales o regionales actúan como una constelación de grupos de poder faccional con maquinarias locales que compiten por recursos y posiciones; muchas de ellas operan como grupos de clientela que con frecuencia acuden a la corrupción electoral como medio de acción. El sistema de partidos se transforma en «un sistema de socialización para lo ilícito».

En el marco de estas coordenadas, este artículo analiza la *trashumancia electoral*, una de las estrategias usadas para lo ilícito, para ganar elecciones de forma fraudulenta, que consiste en una acción mediante la cual los políticos y sus organizaciones locales y los operarios políticos movilizan electores de otros municipios del mismo o de otro departamento mediante la compra masiva de votos, para que apoyen el día de las elecciones al candidato que

les indiquen, desplazándose desde su lugar de residencia al municipio que les señale.

Esta forma de fraude electoral es una de las más reiteradas y en muchas localidades ha sido determinante de los resultados, falseando el proceso electoral. Varían sus denominaciones según los países, pero está presente en gran parte de América Latina: en Perú se denominan electores golondrinos; en México, turismo electoral; en Guatemala y Chile, acarreo electoral; en Bolivia, traslado fraudulento de electores; en Honduras, traslados domiciliarios irregulares; en El Salvador, traslado de votantes; en Panamá y Colombia, trashumancia electoral.

Este estudio es una primera aproximación a la temática, poco explorada hasta ahora en Colombia. El análisis de nueve elecciones consecutivas permite visualizar el fenómeno en su conjunto, las tendencias y sus expresiones más significativas. La metodología del trabajo incluyó el análisis de las estadísticas de registro, cedulação y anulación de las inscripciones por presunción de trashumancia, y la recolección de testimonios escritos sobre el funcionamiento del entramado de la movilización de electores, complementado con testimonios orales de varios líderes locales. También se hizo un análisis sistemático de diarios nacionales y regionales que permitieron reconstruir algunos eventos especiales.

Es un análisis de caso en una democracia de baja calidad en la que los partidos son débilmente institucionalizados y altamente personalizados; en la que predominan las facciones y las estructuras locales de poder con facciones basadas en clientelas; en la que la competencia partidista y la movilización de electores se basa mayoritariamente en la distribución de incentivos selectivos con débil presencia de incentivos colectivos, de identidad o de ideología; en la que la regulación estatal de las campañas es débil y la organización electoral ha sido permeada por la corrupción en el ámbito local (León, 2011; Duque, 2018; Pachón, 2018).

1. Trashumancia electoral como modalidad de fraude

Uno de los componentes básicos que incluyen todas las definiciones —minimalistas o maximalistas— de democracia es la presencia de elecciones periódicas, universales, libres, justas y limpias. Este último atributo supone, a su vez, unos mínimos constitutivos sobre los cuales hay cierto consenso que se puede sintetizar en siete aspectos: un censo o padrón electoral confiable

y no manipulable; que todos los adultos posean un documento mediante el cual puedan ejercer el derecho al voto; que haya autoridades electorales autónomas; que se vigile de forma efectiva el proceso electoral; que haya información oportuna sobre el resultado de las elecciones; que exista un sistema de conteo y cómputo confiable; que se tipifiquen y penalicen los delitos electorales para inhibir la comisión de fraudes (Crespo, 2013).

La violación de uno o más de estos atributos mínimos afecta la limpieza de las elecciones y da pie al fraude electoral, definido como la vulneración o manipulación de una norma o procedimiento legal que pretende afectar o afecta el resultado final en las elecciones. Más sucintamente: «constituye el recurso a acciones clandestinas para alterar los resultados electorales» (Lehoucq, 2007, p. 2). No es suficiente que se presenten anomalías o irregularidades para considerar que hay fraude electoral, elecciones contaminadas e injustas, se requiere de cierta intensidad y regularidad en la manipulación y de la violación de las normas, por cuanto hasta en las democracias consolidadas pueden darse algunas eventuales irregularidades. En este sentido, es útil recordar la distinción que propone Andreas Schedler (2013), quien diferencia el fraude cuando hay interferencia y manipulación ilegal del proceso electoral de forma extendida y sistemática, o incluso menos intensa pero suficientemente seria para afectar los resultados de las irregularidades, y cuando hay acciones desviación de las reglas formales, pero no son extendidas ni sistemáticas ni afectan los resultados finales.

[67]

A la luz de esta distinción, la trashumancia electoral es una forma de fraude que obstaculiza la participación, afecta la autonomía individual y la libertad de elegir, distorsiona y manipula la transparencia del proceso electoral y los resultados de las elecciones al permitir que personas sin vínculos sociales estables y sin permanencia o residencia real en las comunidades definan o incidan en la escogencia de quién gobernará un municipio, departamento, estado o provincia, y quienes conformarán sus cuerpos colegiados y tomarán las decisiones a nombre de la sociedad local.

En América Latina hay doce países que han incluido en sus códigos electorales o penales la trashumancia electoral y han establecido sanciones, incluso castigos de prisión. Esta movilidad ilegal de electores ha sido revelada especialmente en las dos últimas décadas por denuncias de medios de comunicación, por veedurías locales e internacionales, por organizaciones sociales o por los propios partidos y candidatos que se han visto afectados de

forma negativa o han perdido elecciones por *votantes importados*. Esta práctica ilegal constituye una de las dimensiones de los déficits de la democracia electoral en América Latina, lo cual implica que quienes gobiernan no siempre son los que cuentan con el aval de las mayorías electorales y que pueden ser elegidos por *mayorías fabricadas* y la adulteración de los resultados.

Cuadro 1. Inclusión de la trashumancia electoral como delito en América Latina.

País	Descripción	Normas legales
Colombia	El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde residan con el propósito de obtener ventaja de ello.	Ley 599 de 2000. Código Penal
México	Alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores o que movilicen a personas para cualquier contraprestación o dádiva para que den datos falsos ante el Instituto Nacional Electoral.	Artículo 13, Ley General en Materia de Delitos Electorales de 2014
Perú	Cambio ficticio de domicilio de un grupo de electores en complicidad con algún agente instigador. Que la persona que reside en un distrito modifique su domicilio para ser incluido en el padrón electoral de otro distrito.	Ley 29287 de 2008
Argentina	Inscripciones múltiples o con documentos adulterados, informar sobre domicilio falso, retención indebida de documentos cívicos.	Código Electoral Nacional de 1983
Brasil	Cuando los votantes declaran por escrito falsamente ser residentes en el municipio y no pueden demostrar que tengan lazos con la localidad.	Artículo 350, Código Eleitoral, Lei 4737 de 1965
Chile	Acarreo de electores cuando se declara un vínculo objetivo y se entrega un domicilio electoral diferente a los permitidos en la Ley. Implica abultar artificialmente el padrón electoral e intervenir en el resultado de las elecciones.	Ley 18556 de 1986
Guatemala	Acarreo electoral cuando un candidato moviliza a personas de un municipio a otro para que voten por él. Las personas «acarreadas» mienten sobre su residencia electoral para votar en otro municipio.	Artículo 27B, Código Penal de 2016
Honduras	Inscripción y traslados domiciliarios en municipios donde no residen los solicitantes para favorecer con el voto a candidatos a cargos de elección.	Decreto 044 de 2004

Cuadro 1. (Continuación)

Bolivia	La autoridad o cualquier persona que promueva, incite o ejecute el traslado masivo de personas con la finalidad de su inscripción o sufragio en lugar distinto al de su domicilio.	Artículo 202, Ley 2232 de 2001
República Dominicana	La inscripción o traslado de electores a una demarcación electoral en la cual no tienen residencia, con el propósito de influir ilegítimamente en las votaciones de esa localidad.	Artículo 52, Ley 55 de Registro Electoral de 1970
El Salvador	Adulterar el registro electoral modificando los datos de las personas habilitadas para votar en una circunscripción territorial diferente de la que residen.	Artículo 295 del Código Penal de 1997
Panamá	Empadronarse dolosamente en el censo electoral o inscribir en el Registro Electoral en un corregimiento distinto al de su residencia.	Código Electoral de 2017

Fuente: elaboración propia.

Al detectarse la trashumancia electoral desde 1988 la legislación empezó a adecuarse de forma lenta. Con la Ley 6 de 1990 se estableció que solo se podría votar en el lugar en que apareciera la cédula de ciudadanía registrada, conforme al censo electoral. Posteriormente, en la Constitución Política de 1991, el artículo 316 estableció de forma escueta que en las votaciones solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. Un desarrollo parcial de la Constitución se dio con la Ley 163 de 1994, la cual determinó que cuando se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio el Consejo Nacional Electoral (CNE) declarará sin efecto la inscripción. Esta norma abrió la puerta para anular las inscripciones que se hicieran de forma irregular.

La trashumancia electoral venía creciendo y de forma recurrente la prensa daba cuenta del nivel de organización y de las dimensiones que tenía. Después de muchas denuncias y de reiteradas demandas de candidatos y partidos ante el CNE se tipificó la trashumancia o trasteo de votos como un delito. En la Ley 599 de 2000 se estableció la figura del fraude en la inscripción de cédulas cuando de forma indebida se inscribiera la cédula en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde se haya nacido o se resida, con el propósito de obtener ventaja en elección popular (artículo 389). Por su parte, la Corte Constitucional en su Sentencia T-135 de 2000 determinó que constituía una actuación irregular que debía ser controlada

por el CNE, el cual debe velar por el desarrollo de las elecciones con plenas garantías. Como consecuencia, el CNE emitió la Resolución 0215 de 2007 en la que estableció el procedimiento para dejar sin efecto las inscripciones de cédulas realizadas de forma irregular.

2. El entramado de la trashumancia electoral

En las últimas décadas los partidos, el sistema de partidos y sus estrategias electorales han presentado cambios, así como el incremento de prácticas fraudulentas, entre las cuales sobresale la trashumancia electoral. La mayoría de los partidos se han visto involucrados en este tipo de asociaciones para lo ilícito en el ámbito local.

En las últimas cuatro décadas el sistema de partidos en Colombia transitó de un bipartidismo con división interna y gran autonomía de las facciones (1974-1990), a un multipartidismo atomizado, en el que hubo 43 partidos con representación en el Congreso (1991-2002) y a un multipartidismo atenuado con 14 partidos estabilizados (2003-2015). En todos los periodos los partidos se han caracterizado por la alta personalización y el fraccionalismo, estimulados por las reglas electorales que incentivan la búsqueda individual de acceso a los cargos de elección.

[70]

En las dos últimas décadas han sobrevivido los tradicionales partidos Liberal y Conservador y las organizaciones políticas comunitarias indígenas: Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Indígena (ASI) —que desde 2003 se cambió a Alianza Social Independiente—. Además de los numerosos partidos efímeros que sucumbieron en poco tiempo, algunos lograron estabilizarse en la última década, como sucedió con Cambio Radical —surgido en 1998—, el Partido Social de Unidad Nacional —creado en 2005—; el Polo Democrático Alternativo —alianza de partidos de izquierda creada en 2005—; la Alianza Verde —creado en 2013, antes llamado Opción Centro y Partido Verde—; Opción Ciudadana —creado en 2009, antes llamado Convergencia Ciudadana y Partido de Integración Nacional—; y el partido comunitario-religioso Movimiento de Renovación Absoluta (MIRA) —creado en 2000—. También hay dos partidos regionales: el Movimiento de Integración Regional y Por un Huila Mejor, y un partido de reciente creación, el Centro Democrático —creado en 2013—.

El repertorio de las estrategias electorales de los partidos políticos colombianos incluye algunas que son legales, como las que recurren al

marketing, a la proyección de la imagen de los candidatos, a la presencia de liderazgos con capacidad de movilización, a la persuasión que apela a programas y a propuestas ideológicas, o las que alimentan sus huestes de electores fieles por su procedencia religiosa o étnica. También hay estrategias que se mueven en el límite de lo ilegal y lo legal, como el clientelismo, y otras que son abiertamente ilegales e incluyen prácticas de compra de votos, ya sea a cambio de dinero o de bienes y servicios.

Hay una larga tradición de clientelismo entre los partidos Liberal y Conservador, así como en los partidos que surgieron por escisiones de estos y posteriores reagrupaciones de políticos, como Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional, Opción Ciudadana y Centro Democrático.¹ AICO y el MIRA apelan a electorados comunitarios e identitarios, aunque parcialmente la ASI también, convertido recientemente en una especie de agencia para expedir avales a muchos candidatos que hacen política estilo *free lance*.² Igual sucedió con decenas de movimientos y partidos que compitieron en una o dos elecciones y desaparecieron. Según los reportes periodísticos, los datos de las entidades estatales y las decisiones judiciales que han involucrado a políticos y operarios políticos locales, de estas prácticas solo se excluyen la izquierda del PDA, la Alianza Verde, el MIRA y AICO.

[71]

Junto a los repertorios de estrategias hay también una diversidad de prácticas de fraude electoral, sobre las cuales han surgido diversas expresiones como *montar jurados* —reemplazar jurados o imponerlos para que manipulen los tarjetones, el registro y el conteo de votos—; *operación canguro* —pasar votos de un candidato a otro, o votos en blanco o nulos a un candidato—; *carrusel electoral* —votar en más de una ocasión o con tarjetones premarcados y controlados—; *sustitución de muertos* —personas fallecidas que aparecen votando—; *urna embarazada* —en las urnas se introducen tarjetones ya

¹ Sobre el clientelismo en este periodo hay un número significativo de estudios e investigaciones (Leal y Dávila, 1990; Duarte, 1994; Martz, 1997; Gutiérrez, 1998; Rubio, 2003; Cante, 2011; León, 2011).

² Las listas únicas con voto preferente con débil regulación interna se combinan en Colombia con cierta laxitud en las exigencias para conformar organizaciones, movimientos o partidos políticos para la presentación de candidaturas y la opción de las candidaturas independientes a través de firmas, por lo que se puede prescindir de los partidos. Los candidatos actúan en un contexto de muy poca regulación efectiva, de forma autónoma y autogestionada. Basta tener dinero o respaldo económico para ser candidato. Se requiere reunir cincuenta mil firmas para presentarse como independiente. Los partidos pueden avalar candidatos sin mayores requerimientos legales y en muchos casos se conceden avales con el fin de mantener equilibrios regionales de poder o solo para agregar nuevos políticos.

marcados con anticipación—; *endosamiento de electores* —compra colectiva de votos para un tercero—; y la *trashumancia electoral*.

Gráfica 1. Componentes del entramado de la trashumancia electoral.



Fuente: elaboración propia.

La trashumancia electoral es una de las prácticas más recurrentes y en muchos casos resulta determinante en los resultados, especialmente en pequeños municipios y en elecciones de alcaldes, aunque también se practica para Concejos, Asambleas y Gobernaciones. Su entramado incluye a los políticos postulados a la elección o a quienes financian o respaldan a estos; a los operarios políticos integrantes de las redes del político en cuestión, llamados en algunas partes capitanes; a los líderes comunitarios; a quienes manejan el dinero o mochileros; y a los electores. En algunos casos se incorpora a la trama el registrador municipal o a algunos funcionarios de la Registraduría que hacen posible la consumación del fraude.

En los casos más básicos la relación puede ser cuasidirecta entre el candidato y los votantes, con la intermediación de algún allegado, un familiar o alguien contratado para tal efecto, intermediada por líderes comunitarios. En otros casos en los que se mueven cientos o hasta miles de votantes foráneos se conforma una red ilícita más compleja, todo un concierto para lo ilícito.

□ *Los políticos locales.* Candidatos a elección de alcaldes o gobernadores, o al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental. En la mayoría de los partidos los políticos regionales actúan como políticos de negocios, para ellos la política es una empresa: hay que invertir, procurar ganar y obtener beneficios materiales y de estatus del cargo al que se accede. Más que en estructuras organizativas consolidadas en las que se gestan liderazgos a través de procesos y caminos pautados, y de carreras construidas a través de incentivos y de méritos por atributos y capacidades de conducción y de organización, las carreras políticas se construyen de forma individual, con una gran autonomía. Son el producto de la iniciativa individual, de la capacidad de movilización, de construcción de redes de apoyo —económicas, logísticas y electorales—, de las habilidades de los políticos para competir y persuadir a segmentos de la sociedad. Políticos locales que conforman facciones que operan como pequeñas maquinarias electorales.

[73]

Como en poblados pequeños una elección puede definirse por pocos votos, traer, trasladar y trastear electores de municipios aledaños puede resultar definitivo para asegurarse la elección.³ Además de las redes clientelares, los candidatos movilizan electores con base en sus propios recursos o de allegados con expectativas e intereses en su triunfo, o con préstamos —una parte se compensa con lo que les paga el Estado por retribución de votos obtenidos—, o con aportes de empresarios de sectores de la economía legal e ilegal; en otros casos los financiadores son congresistas —senadores o representantes a la Cámara— que han recibido —y esperan seguir recibiendo— el aporte de los votos del político local en sus respectivas elecciones y que desempeñan el papel de patronos financiadores. Los costos de este tipo de campañas son muy elevados pues son, básicamente, compras masivas de votos que incluyen gastos adicionales por el pago a otros actores de la trama, entre ellos, los registradores locales o funcionarios de las registradurías locales.

³ De los 1102 municipios, 119 (10,6%) tienen menos de cien mil habitantes y 872 (77,7%) tiene menos de treinta mil habitantes.

□ *Los operarios políticos locales.* Varios testimonios describen a estos personajes que organizan la trashumancia electoral y se encargan de contactar a otros para que consigan personas dispuestas a vender su voto y desplazarse a otro poblado. Suele denominarse *el capitán* y hace parte del círculo de allegados y de confianza del político, quien le paga para mantener una clientela cautiva, para que haga proselitismo y movilice electores. En algunos casos lo posesiona en un cargo público o le hace favores a sus familiares.⁴

□ *Los líderes comunitarios.* Muchos líderes comunitarios manejan los votos de su núcleo familiar, de sus vecinos, de organizaciones comunitarias, de clubes, a veces de varias manzanas de su barrio. En los casos de mayor experiencia y consolidación operan como pequeños empresarios electorales que compran votos o logran electores como respaldo a sus acciones de intermediación y liderazgo en sus barrios o zonas de influencia, y luego los endosan o transfieren a un candidato a cambio de dinero, bienes o favores especiales para él o sus familiares. En el caso de la trashumancia, ellos obtienen una parte significativa del total de dinero que invierten los políticos en esta estrategia, la cual oscila entre 20 y 30% del total de la operación. Primero preparan la movilización de electores, por lo que reciben una parte del pago, después los llevan a votar y les hacen el pago de la otra mitad.

[74]

Estos «líderes» pueden estar inmersos en redes de clientela y trabajar para un político, o pueden ser «agentes libres» que reúnen votantes y acuerdan los pagos para luego negociar con el mejor postor ofreciendo endosar «sus votos». Un político reconocido declaró que a su oficina se presentaban líderes comunitarios y presidentes de Juntas de Acción Comunal a ofrecer «sus electores» a cambio de cifras millonarias. Incluso algunos concejales municipales condicionaban su apoyo y «endoso electoral» a cambio de altas sumas, y funcionaban en la práctica como candidatos falsos con pocas opciones de ganar, pero con electores para vender (Semana, 2009, noviembre 21).

□ *Los mochileros.* También entran en juego quienes llevan, cargan y distribuyen el dinero, en algunos departamentos los llaman *mochileros*. Concentran los votos en los barrios, tienen a su cargo a personas a quienes les pagan para que «acarreen» votantes, con cuotas que oscilan entre 10 y 50 votos. Administran el dinero en dos tiempos: cuando comprometen el voto

⁴ Puede verse una descripción más amplia en El Heraldo (2015, septiembre 20). Varios testimonios de integrantes de facciones partidistas contribuyeron a reconstruir este entramado.

—se toma el registro de la residencia y el número de la cédula— y cuando hacen el pago después de que voten —para lo cual exigen el certificado electoral y luego verifican puesto por puesto los resultados—. Responden a los *capitanes*, que coordinan toda la operación y reciben el monto final del dinero, descontando lo que se paga a los líderes comunitarios y a los propios *mochileros*.

Uno de estos «mochileros» aceptó una entrevista para un diario en Barranquilla, una de las ciudades con mayor trashumancia electoral. Así describió su labor en las elecciones:

Mochilero tradicional es alguien de mucha confianza del candidato, razón por la que este le cumple «a ojo cerrado» con el pago de la cantidad de votos negociados, que por lo general son entre 300 y 500. Actualmente se usa un talonario de recibos de caja menor en el que diligencian los datos del votante, la cantidad de dinero que se le paga y su huella dactilar. Se le da una copia y uno se queda con el original, llevamos todos los volantes al coordinador electoral —capitán— o al mismo candidato y ellos verifican que la huella corresponda con los datos de la persona a la que se le pagó, para esto cuentan con la base de datos de huellas, pues la corrupción viene desde las autoridades que dan este tipo de información. [...] Cada candidato tiene sus sitios de zonificación y las zonas donde potencializa su votación a través de nosotros. De esta manera se le facilita a los candidatos el control del número de votos que compran y esperan sacar en cada puesto y mesa de votación. Es una «obligación cuidarse» entre ellos porque los coordinadores o el mismo candidato para el que trabajan los presionan para que «los votos se vean reflejados» en los sitios donde zonificaron y movilizaron electores (Sierra, 2013, diciembre 22).

□ *Los votantes*. Esta trama no funciona si no hay personas dispuestas a vender su voto o a cambiarlo por algunos bienes de uso y consumo. Las personas tratan de optimizar su voto y reciben el transporte para ir a inscribir su cédula con la comida incluida, les adelantan la mitad del dinero y el día de las elecciones los trasladan de nuevo, y después de que voten les pagan la otra mitad. En algunas regiones esta movilización ilegal va acompañada de la compra del voto a cambio de bultos de cemento o ladrillos y otros elementos utilizados para la reparación o construcción de viviendas, también les entregan mercados, medicamentos y útiles escolares para sus hijos.

Como hay una alta abstención, la creciente competencia y el flujo de grandes sumas de dinero juegan a favor de los electores que venden el voto. El resultado son elecciones cada vez más costosas, mayor inversión en campañas e incremento de la corrupción en la gestión local, pues los políticos de negocios procuran recuperar su inversión y obtener ganancias con su elección.

□ *Los cómplices dentro de la organización electoral.* Los registradores públicos locales y algunos funcionarios de las registradurías desempeñan un papel significativo, pues facilitan la inscripción irregular de cédulas o su falsificación. Así lo indica una pequeña revisión de registros de noticias al respecto: en 1994 fueron investigados 174 de los 1024 registradores municipales (Semana, 1994, octubre 31). En las elecciones de 1998 la organización electoral acusó a los políticos de corromper a los funcionarios en muchas ciudades para que actuaran a su favor mediante la manipulación y el fraude. El registrador nacional hizo una solicitud inusual a los partidos y dirigentes políticos: «no me corrompan a los funcionarios» (Pérez, 1998, mayo 22). En 2000 la Fiscalía Seccional de Cartagena profirió medida de aseguramiento a cuatro registradores municipales, dos notarios y una registradora de instrumentos públicos por manipular y falsear los resultados y por fraude procesal (Llanos, 2001, abril 17). En 2002 destituyeron en una semana a siete registradores municipales, sobre los cuales recaían sospechas de alteración del proceso electoral (El Tiempo, 2002, abril 13). Antes de las elecciones de 2007, para garantizar la transparencia electoral y como medida preventiva, el registrador nacional ordenó el traslado de 47 registradores departamentales y 210 registradores municipales en distintas regiones del país (Caracol Radio, 2007, septiembre 3).

[76]

En el preámbulo de las elecciones de 2011 el presidente del Senado señaló en uno de los debates que «había muchos registradores correctos, pero también muchos con influencia política o con dinero y se prestan para torcer los resultados de la democracia». La manipulación por parte de funcionarios de la Registraduría condujo a que 42 registradores municipales fueran indagados preliminarmente y 11 fueran investigados por fraude en inscripción de cédulas y parcialidad (El Tiempo, 2011, octubre 4). En 2015 hubo varios casos: en La Guajira fue desarticulada una organización delincriminal integrada por el Registrador del municipio de Albania, dos secretarías municipales y políticos locales; en Sucre detuvieron a los

registradores de los municipios de Ovejas y Sincelejo acusados de participar en inscripción irregular de cédulas; en San Fernando, Bolívar, detuvieron a un aspirante a la Alcaldía, dos al Concejo Municipal y tres funcionarios públicos acusados de corrupción al sufragante y fraude en inscripción de cédulas. El registrador del municipio de Atrato, Chocó, fue declarado responsable de inscribir fraudulenta de cédulas de personas que ni siquiera conocían el municipio. La Fiscalía capturó a la registradora de Puerto Colombia, Atlántico, quien suplantó ilegalmente a setecientas personas. También fue detenido registrador de Lórica, Córdoba, acusado de expedir cédulas falsas a ciudadanos venezolanos. También fue detenido el registrador de San Roque, Antioquia, por pertenecer a una red de corrupción que cobraba dinero por expedir cédulas falsas (Semana, 2015, octubre 22a; Fiscalía, 2015, octubre 14; 2015, diciembre 2; El Tiempo, 2015, octubre 8; El Universal, 2015, octubre 23).

3. Votantes foráneos y sus dimensiones

La trashumancia electoral ha sido una estrategia muy recurrente y extendida en el país. Se puede hacer una aproximación a sus dimensiones de tres formas: a) con base en el número de departamentos y municipios en donde se han dado anulaciones de inscripciones irregulares de cédulas; b) con base en las cifras absolutas de la anulación de inscripciones de cédulas por realizarse en lugares diferente al de la residencia de la persona; y c) con la ponderación de estas anulaciones respecto al total de inscripciones en cada elección. La anulación de inscripción de cédulas se realiza a través del cruce de las cédulas inscritas con cuatro bases de datos en las que figuran las cédulas y el lugar de residencia de las personas: El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben); la Base de Datos Única del Sistema de Seguridad Social del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) del Ministerio de Salud; la base de datos de los beneficiarios que acompaña a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema; y El registro de la Unidad de Víctimas.

Como se observa en la tabla 1, en las dos décadas que cubre el periodo 1994-2015 el reporte de departamentos y municipios en donde se anularon inscripciones de cédulas aumentó. En los 32 departamentos esta práctica ha sido recurrente, solo se excluyen los que están ubicados lejos del centro del país, en las selvas y llanuras del oriente, y que están muy aislados y tienen poca población: Guainía, Vichada, Vaupés y Guaviare, especialmente,

aunque en 2015 también en ellos hubo anulación de inscripciones, llegando por primera vez a todos de departamentos. En 2000 disminuyó el número de departamentos y de municipios, tal vez porque este año se tipificó la trashumancia electoral como delito y tuvo un impacto inmediato que luego desapareció. En cuanto al número de municipios, hay una tendencia creciente y después de 2000 se incrementó sustancialmente la anulación de inscripciones.⁵

Tabla 1. Departamentos y municipios con anulación de inscripción de cédulas por trashumancia.

Año	Departamentos	Municipios
1994	27 (84,3%)	340 (33,2%)
1997	28 (87,5%)	426 (39,9%)
2000	21 (65,6%)	324 (30,4%)
2003	30 (93,7%)	723 (65,6%)
2007	30 (93,7%)	640 (58,0%)
2011	28 (87,5%)	727 (65,9%)
2015	32 (100%)	879 (79,7%)

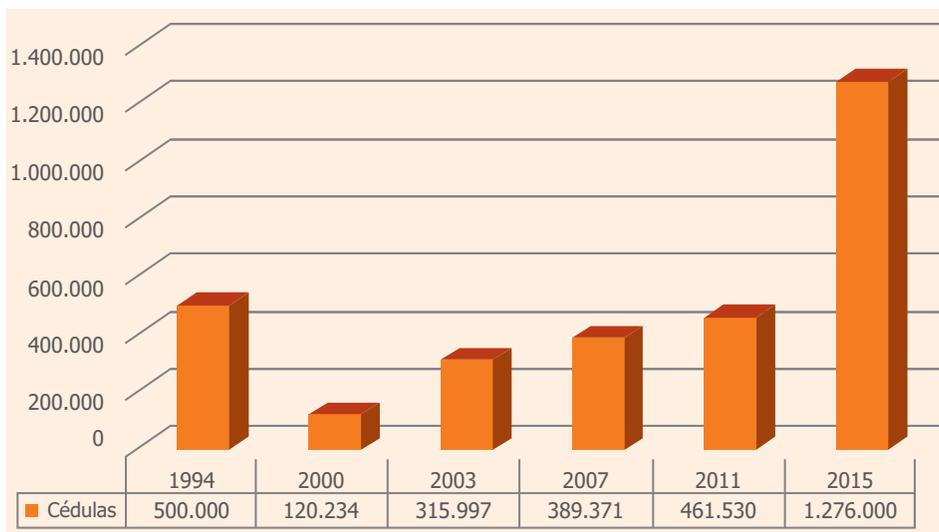
[78]

Fuente: elaboración propia a partir de Semana (1994, octubre 31); El Tiempo (1997, agosto 15; septiembre 13; 2000, octubre 26; 2003, agosto 23; 2007, octubre 17); Registraduría Nacional del Estado Civil (2011); Misión de Observación Electoral (2012; s. f.).

En términos absolutos, en las dos décadas analizadas hay un crecimiento exponencial de la anulación de inscripción de cédulas por trashumancia electoral, la cual pasó de 500 000 en 1994 a 1 276 000 en las elecciones de 2015. Inicialmente el Consejo Nacional Electoral (CNE) anuló la inscripción de 1 605 109 cédulas, pero ante las reiteradas reclamaciones de políticos, asociaciones civiles y personas que demostraron que su cambio de residencia era verdadero se debieron habilitar 259 000 cédulas, más otras 70 000 validadas en Bogotá (véase gráfica 2).

⁵ El número de municipios se ha incrementado. Entre 1994 había 1024 municipios, entre 1997 y 2000 aumentó a 1066, este último año hubo elecciones en 939 pues en 127 municipios hubo elecciones atípicas previamente. En las elecciones de 2003 había 1096; en 2007 había 1102; y entre 2011 y 2015 había 1103 municipios.

Gráfica 2. Evolución de cancelación de inscripción de cédulas por trasteo electoral.



Fuente: elaboración propia a partir de El Tiempo (1997, agosto 15; 2000, octubre 30; 2007, octubre 17); Semana (1994, octubre 31; 2015, octubre 22b); Registraduría Nacional del Estado Civil (2011); El Espectador (2015, octubre 19).

[79]

Desde que hay datos confiables —de las elecciones locales de 1988, 1990 y 1991 no hay información sistemática— la cantidad de inscripciones de cédulas ha ido en aumento. En 1997 el entonces presidente (e) del CNE, Fernando Mayorga, declaró que «se habían trasteado a medio país» al dar cuenta de que en 426 de los 1066 municipios y en 28 de los 32 departamentos se anularon cédulas por esta práctica irregular e ilegal (El Tiempo, 1997, agosto 15). Pocos años después, en 2003, el fenómeno llegó a tal magnitud que el respectivo presidente de esta institución declaró: «La situación era escandalosa. Prácticamente hay trasteo en todo el país» (El Tiempo, 2003, agosto 23).

Una mirada detallada permite apreciar mejor el peso que tienen estos votantes foráneos en municipios pequeños, especialmente en los que tienen entre 50 000 y 30 000 habitantes —119 municipios (10,6%)— y los que tienen menos de 30 000 habitantes —872 (77,7%)—, en los que algunos cientos de votos definen una elección. En muchos de estos municipios la

trashumancia se hace a «plena luz» y con la complicidad o anuencia de los funcionarios de las registradurías locales. En las elecciones de 2011, 95,7% de las inscripciones anuladas se hicieron en municipios con menos de 30 000 habitantes —696 de los 727 municipios con trashumancia. En algunos municipios es tal la magnitud del acarreo electoral que resultan siendo más los votantes potenciales que los habitantes del poblado, así sucedió en 56 municipios en las elecciones de 2011 y en 96 localidades en 2015 (Semana, 2011, septiembre 22; MOE, s. f.).

Otra forma de cuantificar la trashumancia electoral es mediante la proporción de inscripción de cédulas anuladas que no corresponden al domicilio declarado de quien la inscribe. Se puede describir esta situación como una pirámide inversa: una base amplia en la que están las cédulas inscritas en cada ciclo electoral —que son las de nuevos electores que votan por primera vez, o los que nunca han votado y deben inscribirse para zonificarse, o los que cambiaron de lugar de residencia y quieren votar en este, o los que se inscriben en un lugar aun viviendo en otro—, las inscripciones revisadas por el CNE porque existen dudas y las inscripciones anuladas. Como se observa en la tabla 2, en las tres últimas elecciones de 2007, 2011 y 2015 aumentó la cantidad y el porcentaje de inscripciones anuladas hasta casi ajustar la tercera parte de los nuevos inscritos. Hay un amplio sector de electores dispuestos a transar económicamente con su voto, a lo cual habría que agregar a quienes ya lo hacen y son parte del censo electoral, además de aquellos que están incorporados a redes clientelares. En todo caso, son decenas de miles los votantes trasplantados.

[80]

Tabla 2. Revisión y anulación de cédulas inscritas en elecciones locales 2007-2015.

Instancia	2007	2011	2015
Cédulas nuevamente inscritas	3 662 934	3 909 594	4 212 520
Inscripciones revisadas por el CNE	961 415	1 078 594	3 803 114
Porcentaje de inscripciones revisado	26,2%	27,6%	90,3%
Inscripciones anuladas	389 371	461 530	1 276 000
Porcentajes de inscripciones anuladas	10,6%	11,8%	30,2%

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (s. f.). Datos de 2015 a partir de Semana (2015, octubre 22b).

Pero las cifras no captan todo el fenómeno. Aunque en 2015 se llegó a una cifra récord de anulación de inscripción de cédulas por trashumancia electoral, hay una porción indeterminada de votantes foráneos que se camufla por reiteración. El entonces presidente del CNE, Felipe García, declaró que «no se logra eliminar toda la trashumancia porque hay una que es histórica, enquistada. En ciertos municipios esos traslados se han venido acumulando. Los buscan para cada elección y vuelven a pagarles» (El Universal, 2015, octubre 3).

En suma, los datos anteriores indican que se trata de una práctica muy extendida en centenares de municipios, aunque los votantes foráneos se concentran más en mercados electorales pequeños, en municipios con menos de 30 000 habitantes en los que un puñado de votos puede decidir una elección. No obstante, se ha incrementado la capacidad de las agencias de control y de la organización electoral para enfrentar la trashumancia mediante la cancelación de inscripciones de cédulas.

Conclusiones. Democracia electoral fraudulenta

Como se ha argumentado a lo largo del artículo, el trasplante de votos se presenta por la conjugación de ciertas reglas permisivas para la creación de partidos políticos y para las candidaturas, la débil institucionalización organizativa de los partidos, el predominio de intermediación partidista clientelar y la prevalencia de una clase política del tipo *políticos de negocios*. A partir de estos factores habría que esbozar un esquema explicativo.

[81]

Es claro que la posibilidad de que ocurra un fraude debe ser baja si ningún partido y ningún político están interesados en cometerlo, si todos compiten de forma limpia y están suficientemente bien organizados, si cuentan con reglas claras de comportamiento en su interior, si controlan a sus integrantes y a sus facciones internas. Aunque compiten bajo las mismas reglas de juego —las cuales se han ajustado y son más exigentes—, los partidos actúan de forma diferente, lo cual depende de su estructura y del tipo de políticos que albergan.

Como se vio en los apartados anteriores, en Colombia hay numerosas normas tendientes a evitar y a sancionar la trashumancia electoral, y las autoridades electorales son cada vez más eficientes en la anulación de inscripciones de cédulas al verificar la no correspondencia con el lugar de

residencia de las personas. La conformación y actualización de bases de datos permite el cruce con las inscripciones y han ido ganando en eficiencia y capacidad técnica, lo que se refleja en el número creciente de inscripciones fraudulentas que son anuladas. No obstante, la justicia falla, y a pesar de la abundancia de normas y la creación del nuevo tipo penal de fraude electoral son muy pocos los condenados. Resulta difícil demostrar el delito, solo cuando se descubre que hay retención de cédulas por los *mochileros*, *líderes* o *capitanes* —incluso por los mismos políticos—, o se descubren altas sumas de dinero el día de las elecciones en manos de algunas personas que hacen parte de la trama de movilización y traslado de electores.

También son muy pocos los casos en que se han anulado elecciones a causa de esta manipulación de los votantes trasplantados.⁶ Además de las altas exigencias para la aceptación de pruebas y del cruce de las bases de datos que indica la residencia de la persona, se requiere: a) que se demuestre que no hay un vínculo indicativo de pertenencia de la persona con el municipio; b) que los inscritos de forma irregular votaron en las elecciones; y más difícil aún, c) que se demuestre la efectividad del votos, es decir, que incluso demostrando que hubo votantes trasplantados, se verifique que los votos irregulares decidieron el resultado final, de lo contrario, la nulidad del voto resulta inocua.

[82]

Por lo descrito en este artículo cabe plantear si a los adjetivos con que suele denominarse la democracia colombiana que incluyen los de semidemocracia, régimen ambiguo, democracia disfuncional, democracia defectuosa y democracia precaria, se puede adicionar el de democracia electoral fraudulenta, una democracia con adjetivos negativos que en su dimensión electoral presenta como uno de sus atributos centrales el fraude y las urnas contaminadas.

Referencias bibliográficas

1. Basedau, Matthias & Stroh, Alexander. (2008). Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties. *GIGA Working Papers*, 69. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1119203>

⁶ Se han realizado 10 elecciones de alcaldes desde 1988 —más de 8000 alcaldes—, 8 elecciones para Gobernación —236 gobernadores—, además de 10 elecciones de concejales —10 000 en cada elección— y diputados —cerca de 400 en cada elección—. En conjunto, se pudieron documentar solo 17 anulaciones de elecciones por comprobada trashumancia electoral.

2. Cante, Fredy. (2011). ¿Son libres los votantes en Colombia? *Desafíos*, 23 (1), pp. 15-55.

3. Caracol Radio. (2007, septiembre 3). Registraduría nacional designa 530 mil jurados para elecciones de octubre. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2007/09/03/nacional/1188837180_475174.html

4. Crespo, José Antonio. (2013). *Elecciones y democracia*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.

5. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. (20 de julio de 1991). Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 6. (5 de enero de 1990). Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9028>

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 163. (31 de agosto de 1994). Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0163_1994.html

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 599. (24 de julio de 2000). Por la cual se expide el Código Penal. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

9. Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 0215. (22 de marzo de 2007). Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/res_0215_2007.pdf

10. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-135. (17 de febrero de 2000). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-135-00.htm>

11. Cox, Gary W. & Thies, Michael F. (2000). How Much Does Money Matter? «Buying Votes» in Japan, 1967-1990. *Comparative Political Studies*, 33 (1), pp.37-57. <https://doi.org/10.1177/0010414000033001002>

12. Della Porta, Donatella. (1996). Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano. *Nueva Sociedad*, 145, pp. 92-109.

13. Duarte García, Ricardo. (1994). El Mercado político y la lógica de la clientela. *Revista Foro*, 23, pp. 17-25.

14. Duque, Javier. (2005). La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas. *Estudios Políticos*, 27, pp. 103-127.

15. Duque, Javier. (2018). *Las urnas contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. La Carreta: Medellín.

16. El Espectador. (2015, octubre 19). Reversazo del Consejo Nacional Electoral en anulación de inscripción de cédulas en Bogotá. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/reversazo-del-consejo-nacional-electoral-anulacion-de-i-articulo-593622>

17. El Heraldo. (2015, septiembre 20). Cómo funciona la cadena de trashumancia y la compra de votos. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/como-opera-la-cadena-de-la-trashumancia-y-la-compra-de-votos-218349>

18. El Tiempo. (1997, agosto 15). Según CNE, se habría trasteado a medio país. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-620808>

19. El Tiempo. (1997, septiembre 13). Anulan inscripción de 2.000 cédulas. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-644154>

20. El Tiempo. (2000, octubre 26). Hay 120.234 cédulas castigadas para votar. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1267688>

21. El Tiempo. (2000, octubre 30). 109 capturas por delitos electorales. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1265475>

22. El Tiempo. (2002, abril 13). Así fue el fraude electoral. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1377169>

23. El Tiempo. (2003, agosto 23). Descubren gran fraude preelectoral. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1033936>

24. El Tiempo. (2007, octubre 17). Aumentó trasteo de votantes: anularon 373.467 inscripciones de cédulas. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2693588>

25. El Tiempo. (2011, octubre 4). Empiezan a reemplazar a registradores investigados. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4872101>

[84]

26. El Tiempo. (2015, octubre 8). Registrador y candidata, detenidos por irregularidades electorales. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16398195>

27. El Universal. (2015, octubre 3). «Hay una trashumancia histórica enquistada en los municipios». Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/elecciones/2015/noticias/hay-una-trashumancia-historica-enquistada-en-los-municipios-162>

28. El Universal. (2015, octubre 23). Capturado registrador de Lórica por presuntos vínculos con cartel de trasteo. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/capturado-registrador-e-de-lorica-por-presuntos-vinculos-con-cartel-de-trasteo-ESEU311775>

29. Fiscalía General de la Nación. (2015, octubre 9). Capturan a candidato a la Alcaldía de San Fernando (Bolívar) por fraude electoral. *Boletín de Prensa*, 12094. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/capturan-a-candidato-a-la-alcaldia-de-san-fernando-bolivar-por-fraude-electoral/>

30. Fiscalía General de la Nación. (2015, octubre 14). Por fraudes electorales en Atlántico, capturada registradora de Puerto Asís. *Boletín de Prensa*, 12117. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/por-fraudes-electorales-en-atlantico-capturada-registradora-de-puerto-asis/>

31. Fiscalía General de la Nación. (2015, octubre 16). Juicio por intento de fraude electoral en elecciones atípicas del 2011 en Valle del Cauca. *Boletín de Prensa*, 12131.

Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/juicio-por-intento-de-fraude-electoral-en-elecciones-atipicas-del-2011-en-valle-del-cauca/>

32. Fiscalía General de la Nación. (2015, octubre 26). *Boletín de Prensa*, 12253. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/asegurado-registrador-municipal-de-atrato-choco/>

33. Fiscalía General de la Nación. (2015, diciembre 2). Capturado por fraude en escrutinios de Barranquilla. *Boletín de Prensa*, 12678. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/capturado-por-fraude-en-escrutinios-de-barranquilla/>

34. Gutiérrez Sanín, Francisco. (1998). Clientelismo y sus enredos. En: *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá* (pp. 55-120). Bogotá, D. C.: TM.

35. Katz, Richard y Mair, Peter. (1990, 9-13 de julio). *Three Faces of Party Organization: Adaptation and Change*. XII Congreso Mundial de Sociología. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

36. Leal, Francisco y Dávila, Andrés. (1990). *Clientelismo: el sistema Político y su expresión regional*. Bogotá, D. C.: IEPRI-UNAL.

37. Lehoucq, Fabrice. (2007). ¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias. *Revista Mexicana de Sociología*, 69 (1), pp. 1-38.

38. León M., Alfredo Antonio. (2011). *Penumbas y demonios en la política colombiana: un análisis sobre el clientelismo*. Bogotá, D. C.: Desde Abajo.

39. Llanos Rodado, Roberto. (2001, abril 17). Detención a 4 registradores. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-437420>

40. Martz, John D. (1997). *The Politics of Clientelism: Democracy & the State in Colombia*. New Brunswick: Transaction.

41. Misión de Observación Electoral (MOE). (2012). *Análisis de trashumancia electoral de 2011*. Bogotá, D. C.: MOE.

42. Misión de Observación Electoral (MOE). (s. f.). Inscripción y anulación de cédulas en las elecciones de autoridades locales de 2015. Recuperado de [https://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/8%20Informe%20de%20Inscripci%F3n%20y%20anulaci%F3n%20de%20c%20E9dulas%20\(+censo\).pdf](https://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/8%20Informe%20de%20Inscripci%F3n%20y%20anulaci%F3n%20de%20c%20E9dulas%20(+censo).pdf)

43. Pachón, Mónica. (2018). Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político. *Fedesarrollo*. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3548/Pachon_Abril_2018_Recomendaciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y

44. Pérez Mier, Tonny. (1998, mayo 22). No me corrompan a los funcionarios: Registrador. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-754388>

45. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Inscripción de cédulas y mapa de riesgo de trashumancia electoral. *Nuestra Huella*, 49.

46. Rubio, Rocío. (2003). *No hay paraísos sino los perdidos: historia de una red clientelista en Bogotá*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

47. Schedler, Andreas. (2013). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. London: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680320.001.0001>

48. Semana. (1994, octubre 31). Votos Errantes. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/votos-errantes/23928-3>

49. Semana. (2009, noviembre 21). Votos por los cielos. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/votos-cielos/110126-3>

50. Semana. (2011, septiembre 22). CNE encontró municipios donde el censo electoral es mayor a la población. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/cne-encontro-municipios-donde-censo-electoral-mayor-poblacion/246807-3>

51. Semana. (2015, octubre 22a). Los cinco funcionarios de la Registraduría capturados en menos de 24 horas. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-funcionarios-de-la-registraduria-capturados-en-menos-de-24-horas/447059-3>

52. Semana. (2015, octubre 22b). CNE vuelve a revertir decisión sobre cédulas anuladas. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/250000-personas-podran-votar-donde-inscribieron-su-cedula-para-elecciones/447090-3>

53. Sierra Palencia, Paola. (2013, diciembre 22) Anatomía de la compra de votos en Barranquilla. *El Heraldó*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/local/anatomia-de-la-compra-de-votos-en-barranquilla-136830>

54. Yardimci-Geyikci, Sebnem. (2013). Party Institutionalization and Democratic Consolidation: Turkey and Southern Europe in Comparative Perspective. *Party Politics*, 21 (4), pp. 527-538. <https://doi.org/10.1177/1354068813487110>



Violence and Justice in UNASUR's Institutional History. From the Early Optimism to the Fragile Cooperation Combating Criminality*

*Marcos Alan S. V. Ferreira (Brazil)***
*Rodrigo de Souza Framento (Brazil)****

Abstract

This paper aims to understand how the Union of South American Nations (UNASUR) has worked (or not) to promote policies to make progress in the fight against crime, criminal justice and citizen security in the period between 2012 and 2017. Although South America is regarded as a peaceful region by some researchers when it comes to interstate conflict, when looking at intrastate violence the region may be viewed as one of the most violent in the world. In this context, it is crucial to understand the role of regional organizations. Our work was grounded on the documental analysis of 34 minutes and official documents of the South American Council on Public Security, Justice and Coordination of Actions against Transnational Organized Crime (CSSCJDOT) of UNASUR. The results demonstrate that the CSSCJDOT was an innovation in bringing the debate of crime and violence to a regional organization, but its initial promises have not been fulfilled because of political changes in key member states, the excess of normativism in UNASUR and because of the crisis the organization currently undergoes.

[87]

Keywords

International Relations; Cooperation; Regionalism; Sovereignty; Violence; Organized Crime.

Reception Date: October 2018



Approval Date: March 2019

* This research was funded by Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), and Programas Cátedras Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Edital 05/2018, Brazil. A previous version of this paper was presented in FLACSO-ISA Joint Conference 2018.

** B. A. in Social Sciences. M. A. in International Relations. PhD in Political Science. Professor and researcher in Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, Brazil. E-mail: marcosferreira@ccsa.ufpb.br - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3196-6508>

*** B.A. in International Relations. Research Associate in the Center for Studies in Peace and Ethics in International Relations, Universidade Federal da Paraíba, Brazil. E-mail: rodrigoframento@hotmail.com

How to Cite this Article

Ferreira, Marcos Alan S. V. & Framento, Rodrigo de Souza. (2019). Violence and Justice in UNASUR's Institutional History. From the Early Optimism to the Fragile Cooperation Combating Criminality. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 87-110. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a05>

Violencia y justicia en la historia institucional de Unasur. Desde el optimismo inicial hasta la frágil cooperación para combatir la criminalidad

Resumen

Este artículo tiene como objetivo comprender cómo la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ha estado trabajando para promover políticas que avancen en la lucha contra el crimen, la justicia penal y la seguridad ciudadana en el periodo 2012-2017. Aunque se considera que Sudamérica es pacífica según algunos investigadores, cuando se tiene en cuenta la violencia dentro del Estado la región puede considerarse una de las más violentas del mundo. En este contexto, es fundamental comprender el papel de las organizaciones regionales. Para este artículo se realizó un análisis de 34 documentos oficiales del Consejo Sudamericano de Seguridad Pública, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT) de Unasur. Los resultados demuestran que CSSCJDOT fue una innovación para llevar el debate del crimen y la violencia a una organización regional, pero sus promesas iniciales no se cumplieron debido a los cambios políticos en los Estados miembros clave, el exceso de normativismo en Unasur y la crisis que actualmente vive la organización.

Palabras clave

Relaciones Internacionales; Cooperación; Regionalismo; Soberanía; Violencia; Crimen Organizado.

Introduction

Although South America is recognized as a zone of peace given the small number of interstate wars in recent history (Kacowicz, 1998; Holsti, 1996), the acute presence of crime in the region can be seen as one of its main problems. In this context, it is noteworthy that the main regional organization in South America in 2000s—Union of South American Nations (UNASUR)—is pioneer in creating a council dedicated to create cooperative processes for promoting justice and fighting crime: The South American Council on Public Security, Justice and Coordination of Actions against Transnational Organized Crime (CSSCJDOT) (Ferreira, 2017a).

Given this scenario, the aim of this paper is to explore the initial cooperation processes created by the agency in South America, oriented by the following question: *has CSSCJDOT been institutionalized as an effective regional forum to combat the endemic violence in South America?* As it will be seen along the article, while violence is one of the main challenges to South American society, the CSSCJDOT unfortunately could not accomplish its goals. The ambition to create an effective cooperation was blocked by political changes in member states, as well as by an ambiguous approach by states regarding regional cooperation. At the same time, South American states try to create norms and regimes to regulate cooperation, but they are still attached to a traditional view on sovereignty.

[89]

Our historical analysis is based on qualitative research of official documents (minutes, reports and releases) of the CSSCJDOT, provided by the Digital Repository site of UNASUR. In the research we collected 43 documents provided by the platform or through direct contact with UNASUR secretaries from July 2012 through March 2017. Among these documents, we found 34 fit for our analysis based on our research question (see Table 1). The analysis of the material was made through a qualitative method of content analysis, based on the conceptual framework of Peace Studies.

This paper is divided into six parts. After this introduction, we explain the theoretical and contextual framework that underlies this research, as well as the main problems that affect peace in the region and the role of organizations such as UNASUR to mitigate these challenges. The following section examines the initial measures of the organization aimed at building its regulatory apparatus. Then, we describe the council's operations to create

intentions, resolutions and joint and effective actions to deal with its three key themes (organized crime, justice and citizen security), as well as the board's division into three workgroups and their effectiveness. The fifth section shows the gradual weakening of the body, and finally the conclusions point out some elements that explain the lack of effectiveness of CSSCJDOT.

Table 1. UNASUR's Documents analyzed for this research.

<input type="checkbox"/>	Cartagena. Resolución N° 19. (11 de junio de 2012). Consejo para fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana, de justicia y la coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional (CSSCJDOT).
<input type="checkbox"/>	Bogotá. Acta (27 de julio de 2012). I Reunión del grupo de trabajo del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Bogotá. (2 de agosto de 2012). Informe ejecutivo de la I Reunión de trabajo del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. Acta. (6 de noviembre de 2012). II Reunión del grupo de trabajo del futuro CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. Acta. (1 de marzo de 2013). I Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. (1 de marzo de 2013). Informe ejecutivo de la I Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. Acta. (10 de abril de 2013). II Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. Acta. (21 de mayo de 2013). III Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. Acta. (14 de agosto de 2013). IV Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Lima. Declaración Ministerial. (19 de agosto de 2013). I Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.
<input type="checkbox"/>	Buenos Aires. Acta. (4 de octubre de 2013). Encuentro suramericano de ministros sobre lucha contra el lavado de activos —Fortaleciendo la cooperación de acciones contra el LA/FT—.
<input type="checkbox"/>	Buenos Aires. Compromiso de Buenos Aires. (4 de octubre de 2013). Encuentro suramericano de ministros para el fortalecimiento de la cooperación contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
<input type="checkbox"/>	Buenos Aires. Acta. (19 de diciembre de 2013). I Reunión del grupo de trabajo de justicia CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Montevideo. Acta. (25 de febrero de 2014). I Reunión del grupo de trabajo en coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional del CSSCJDOT de UNASUR.
<input type="checkbox"/>	Montevideo. Acta. (13 de marzo de 2014). V Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/>	Buenos Aires. Acta. (24 de abril de 2014). II Reunión del grupo de trabajo de justicia CSSCJDOT.

Table 1. (Continuation).

<input type="checkbox"/> Montevideo. Acta. (26 de junio de 2014). vi Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/> Montevideo. Acta. (27 de junio de 2014). vii Reunión de ministros del CSSCJDOT de la UNASUR.
<input type="checkbox"/> Quito. Acta. (9 de septiembre de 2014). viii Reunión del grupo de trabajo especializado de justicia del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/> Quito. Acta de Clausura. (12 de septiembre de 2014). Encuentro Regional "Gestión y Administración Penitenciaria en el contexto de Los Derechos humanos y la Seguridad Integral".
<input type="checkbox"/> Montevideo. Acta. (30 de octubre de 2015). ix Reunión de ministros del CSSCJDOT de la UNASUR.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (16 de mayo de 2016). i Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (17 de mayo de 2016). i Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (18 de mayo de 2016). i Reunión del grupo de coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (12 de julio de 2016). ii Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (13 de julio de 2016). ii Reunión del grupo de trabajo de justicia.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (15 de julio de 2016). ii Reunión del grupo de coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (24 de agosto de 2016). iii Reunión del grupo de trabajo de justicia.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (29 de agosto de 2016). iii Reunión del grupo de trabajo de seguridad ciudadana.
<input type="checkbox"/> Videoconferencia. Acta. (30 de agosto de 2016). iii Reunión del grupo de coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
<input type="checkbox"/> Caracas. Acta. (25 de noviembre de 2016). ix Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.
<input type="checkbox"/> Caracas. Acta. (28 de marzo de 2017). xi Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT de UNASUR.
<input type="checkbox"/> Caracas. Acta. (29 de marzo de 2017). iv Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.
<input type="checkbox"/> Caracas. Declaración Ministerial. (29 de marzo de 2017). iv Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.

Source: Collected from UNASUR (n.d.).

1. The South American Paradox: A Zone of Interstate Peace without Domestic Peace

The conceptual development provided by the Peace Studies may be seen as key to grasp contexts of organized crime and violence, as is the case in South America. This has been previously explained by Ferreira (2017b). Furthermore, in the article "Violence, Peace and Peace Research," Johan Galtung (1969) brings a seminal contribution to thinking about violence and peace in broader terms than the simple absence of war.

For Galtung (1969), violence should be divided into three: direct, structural and cultural. Direct violence takes place when there is a person who commits the violent act, whether injury or death, and may use a weapon or not. This violence may be exerted on yourself or on a third party. Structural violence is a socioeconomic setting characterized by the denial of access to scientific and social developments, resulting in lower life expectancy, unemployment, deaths caused by curable diseases and inequality. This means that inequality is structural violence because it makes many people unable to achieve the same quality of life than their wealthier counterparts (Galtung, 1969).

[92]

Additionally, Galtung describes a third form in which violence may be expressed besides direct and structural. Cultural violence consists of constructed symbols seeking to differentiate between what is right and what is wrong. It does not kill or hurt by itself, but it serves as a tool to legitimize the use of structural and direct violence. Thus, racism, sexism, superstition, religious fundamentalism and nationalism serve to divide people according to a binary relationship of right and wrong which ultimately legitimizes structural and direct violence (Galtung, 1990; Oliveira, 2017).

In this regard, the Peace Studies break with the classic defense and security studies that define peace as the absence of war. The understanding of peace as the absence of violence entails a greater number of variables to consider its existence, such variables include not only the end of a conflict (negative peace), but also the end of a number of structural and direct violence within society (positive peace). Therefore, peace must be built beyond the level of interstate relations.

This broadening of the concepts of violence and peace is pertinent to reflect on the changes that are being promoted on the international relations

in the post-Cold War era. Banfield (2014) states that, for the first decade of the new millennium, the greatest threats to international security are the actions of organized crime and extremist movements.

In this context, South America represents one of the regions where violence problems within the Galtungian framework can be more clearly noticed. The low incidence of armed conflicts between the nations in the region suggests that it is peaceful.¹ However, the region is world leader in firearm homicides and it is third among the highest homicide rates—only surpassed by Sub-Saharan Africa and Central America, according to United Nations Office on Drugs and Crime (Ferreira, 2017b). Thus, although the region has not suffered a major war for more than a century, it has also not experienced a context of peace (Villa & Pimenta, 2016). Lastly, the conceptual framework offered by the Peace Studies helps us understand adequately the problems that the region lives (Ferreira, 2017a).

Transnational organized crime (TOC) is the main manifestation of this violence. It occurs within the unequal social context, generating profits for the illicit market and promoting harm (violence) in a society characterized by a weak state apparatus (Cepik & Borba, 2011; Werner, 2009). Specifically, TOC thrives in a context permeated by social tensions caused by structural and cultural violence expressed against minorities such as black and indigenous peoples, as well as peasants. Thus, organized crime uses structural and cultural violence, affecting these strata of society to reproduce the same violent structure. In other words, crime is an agent resulting from structural violence just as it is a structured agent causing that same structural violence (Ferreira, 2017b).

Such a context of high violence becomes even more remarkable when we look at a second catalyst element of organized crime: the globalization of markets and communications. The end of the socialist socioeconomic project has led to increased flows of goods and people, and consequently of criminal groups dealing drugs, arms and human beings (Ferreira, 2017a; Zabyelina, 2009). Technological innovations since the 1990s, especially in transport and communications, have also been important for the expansion of organized crime. Lastly, the global trend toward the adoption of commercial and financial liberalism, breaking many state barriers to the movement of

¹ The latest conflict registered was between Peru and Ecuador in 1995, they fought to reset a part of the border between the two countries.

goods and capital, is being a key asset for organized crime to move their illegal profits (Cepik & Borba, 2011; Zabyelina, 2009).

In South America, illicit drugs are the most important commodities of organized crime and cocaine emerges as the primary product. Fragile states are important hotspots in the narcotics trafficking since they have porous borders and poorly paid officials and because of the public indifference or consent, all of which strengthen criminal enterprises. In addition to the great movement of capital, the TOC is also responsible for most of the violent murders, mainly for resolving business disputes and discouraging competition (Banfield, 2014).

As seen in large Latin American cities, the urban environment is the primary location where violence and organized crime relate. The stratification and inequality in cities serve as a major catalyst for these violent acts, being the formation of gangs an example of this phenomenon (Banfield, 2014). Inequality and exclusion associated with the unequal distribution of economic, social and political resources in urban contexts—such as income, employment, education, health and infrastructure—intersect with poverty to generate a prolific context for the emergence of violence. In addition, the failure of security and policing, as well as poor access to justice, affect particularly the underprivileged, who are unable to pay for their own services and thus are more susceptible to impunity (Imbusch, Misse & Carrión, 2011).

[94]

It is also important to notice that violence in many cities of South America can be compared to the numbers of death in conflict zones, as can be exemplified by the Brazilian case. For example, the total number of murders in Brazil in just three weeks exceeds the number of deaths due to all terrorist attacks worldwide in the first five months of 2017 (Cerqueira et al., 2017). Furthermore, according to the Mexican NGO Seguridad, Justicia y Paz (2017), based on 2016 homicide rates and taking into account cities with at least 300,000 inhabitants, 24 of the 50 cities with the highest violence rates are in South America.

The state is also seen as one key agent promoting violence in the region. Violent actions by the police forces are common in battles against drug traffickers in poor communities and even against peaceful protests (Imbusch, Misse & Carrión, 2011). The lack of opportunities and the profound inequalities, as well as a violent culture and the absence of confidence in the state as a promoter of peace, set up a perfect scenario for the development and strengthening of TOC (Ferreira, 2017a).

Faced with a problem that goes beyond borders like organized crime, it is essential to understand the cooperative actions promoted by regional organizations (Kim, 2016, pp. 26). On this issue, for Brazil and its neighbor countries, UNASUR (Union of South American Nations) stands out as a regional forum. We started our research from the assumption that in the case of South America, UNASUR can have a central role in fighting crime. Created in 2008, the organization is the direct result of the redefinition of regional policies in South America, seeking the exclusion of US proposals and inclining to a greater autonomy in the policymaking of the subcontinent (Sanahuja, 2012; Ferreira, 2017a).

Based on these features, the South American Council on Public Security, Justice and Coordination of Actions against Transnational Organized Crime (CSSCJDOT) was created in 2012 in order to act as a “body for consultation, coordination and cooperation” among South American countries in matters related to security and justice, as well as to execute actions against transnational organized crime (TOC). The CSSCJDOT was born from the UNASUR discussions on other council, the World Drug Problem Council (CSPMD) in an attempt not to associate the security strategies and combating drug trafficking. Its creation is a recognition that threats to security in the region are not conventional threats from state conflict, but from deeper problems related to social inequality and state fragilities (Lyra, 2014; Ferreira, 2017a), which deserve the discussion of cooperative policies to promote less violent social environments.² From the beginning, this forum proved to be quite innovative as it seeks to address an important social issue in an endogenous and autonomous way.

[95]

Today, UNASUR experiences a serious crisis related to political differences between left and right wing governments in the region, especially after the rise of presidents Mauricio Macri in Argentina, Lenín Moreno in Ecuador, Ivan Duque in Colombia and Jair Bolsonaro in Brazil. Nevertheless, as it will be seen in the following sections, significant developments to deal with violence were created by UNASUR. This article shows that some of these advancements bring responses for common problems, in which the ideological deadlock acts as an obstacle to decreasing regional violence.

² The authors are aware that a review of a Council of UNASUR could be done through the theoretical lenses of international regimes, international organizations and/or governance. Nevertheless, since we do not have yet a regime on the issue of TOC and UNASUR is still at risk, our paper seeks to assess how CSSCJDOT responds to the context of violence in the region instead. In other words, the focus here is to examine the potential of CSSCJDOT in a scenario of endemic violence, even if it lacks the adequate institutionalization.

2. The Initial Discussions and Institutionalization of CSSCJDOT³

Since the early years, organized crime was present in the discussions at UNASUR. This can be seen with the creation of the World Drug Problem Council (CSPMD) in 2009 in order to address the drug problem beyond a prohibitionist policy in current international regimes. Nevertheless, it was noted that dealing only with the issue of drugs is inadequate because TOC and criminal justice in the region are more complex problems (Framento & Ferreira, 2018). Consequently, in a meeting in Cartagena, Colombia, the Ministers of Defense, Justice, Security, Interior and Foreign Affairs of the 12 member countries of UNASUR, decided on May 2012 to recommend the creation of an independent body to coordinate the fight against organized crime and to promote justice and citizen security in the region in cooperation with the CSPMD.

The creation of a council concentrated on the issue of TOC is a clear recognition that this phenomenon challenges the capacity of the state to control its borders. Moreover, efforts to combat TOC also require coordination of the countries to share experiences and information and to execute joint actions. Thus, the creation of the council brought expectation on a new approach to fighting crime and advancing criminal justice, overcoming a view of criminality and justice as internal problems of each country.

In July 2012 a meeting to prepare the statute of CSSCJDOT took place, the objective was to define the nature, principles and general goals. The countries also agreed to create an action plan for the Council and proposed a comparative study to establish coordination with the CSPMD, commissioned by the General Secretariat⁴ (Framento & Ferreira, 2018).

At the second meeting in Lima (Peru), held in November 2012, progress was made with the proposed coordination between the CSPMD and CSSCJDOT using the statute of CSPMD as a basis. Articles that could generate coordination areas were identified, such as judicial and police cooperation in the training of professionals, legal cooperation and security coordination for the reduction of drug supply, as well as control measures against money

³ A more detailed overview about the creation of CSSCJDOT can be found in Framento & Ferreira (2018).

⁴ Bogotá. (2 de agosto de 2012). Informe ejecutivo de la I Reunión de trabajo del CSSCJDOT.

laundering. Another recommendation was that the statute of CSSCJDOT could provide the objectives of the coordination of actions with the CSPMD (Framento & Ferreira, 2018).

The meeting was also important to approve the statute of the Council, whose nature is reported as a permanent body of consultation, coordination and cooperation between Member States to combat TOC and for the promotion of justice and public security. These principles are in accordance with the constituent treaty of UNASUR and the UN Charter; unrestricted respect for sovereignty, self-determination, human rights and fundamental freedoms of citizens. Also among the principles are the promotion of social inclusion, civic participation and gender equality (Terra, 2012, maio 4). At that time general and specific objectives of the organization were established as well. This can be seen in Table 2.

Table 2. General and Specific Objectives CSSCJDOT.

General Objectives	Specific Objectives
<ul style="list-style-type: none"> a) Address transnational organized crime by strengthening citizen security, justice and coordination of actions. b) Propose strategies, action plans and mechanisms for coordination, cooperation and technical assistance between Member States to provide support in these fields. c) Promote joint consensus positions on issues subject to the international agenda related to citizen security, justice and activities of transnational organized crime by encouraging citizen and stakeholder participation and citizenship in developing plans and policies on these issues. d) Promote cooperation in legal areas, police departments and intelligence agencies by creating guidelines on prevention, rehabilitation and reintegration to society. In addition, instigate the exchange of experiences and proper legal practices. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Contribute to the creation and strengthening of national capacities of member states in justice issues, security and TOC in each of the States to coordination between the three sectors. b) Promote the exchange of experience of the directors and executive bodies of political and judicial cooperation, police and intelligence to increase responsiveness against the TOC. c) Make projects on prevention and law enforcement, rehabilitation and social reintegration to ensure the actions against crime, violence and insecurity. d) Stepping up the training, qualification and specialization of the actors involved in Council's issues and. e) Promote adoption of practices and measures that may speed up judicial cooperation, research through permanent channels of communication and the use of new technologies.

Source: Collected from Framento & Ferreira (2018).

Some contradictions can be noticed since the beginning of the CSSCJDOT institutionalization. For example, in one of its articles respect for the right of each state to identify their priorities concerning the actions on citizen security, justice and action against the TOC is demonstrated. However, the next article asks for full coordination in the planning and execution of actions against TOC. Moreover, the extensiveness of the principles and the indication of unlimited respect for sovereignty are issues that make us question the actual effectiveness of a cooperation body without mandatory settlements. About this contradiction, Sanahuja (2012) states that South America is facing a “trilemma” standing in the middle of the respect for the defense of sovereignty, the desire for an effective regional integration, and the search for autonomy internationally; impossible to be resolved simultaneously (Framento & Ferreira, 2018). This is clearly seen in the current UNASUR crisis, as mentioned before (Vitelli & Souza, 2018, maio 21).

This situation comes from the fact that the region has created UNASUR seeking autonomy from USA, with the desire to provide efficient mechanisms for defining policies themselves in this instance. Nonetheless, this desire, at least on the Council, is in fact challenged by the avoidance of compromising national sovereignty with supranational policies (Framento & Ferreira, 2018). The region keeps a historical tradition of a static conception of sovereignty that does not give room for supranational cooperation (Legler, 2013). In this sense, the real possibility of diffusion policies can be questioned, even more in the current serious crisis of the UNASUR.⁵

After the adoption of the Statute of the CSSCJDOT, the discussion on the adoption of an Action Plan was open. Under the leadership of Argentina, the CSSCJDOT reached the consensus on applying the methodology of defining themes, strategic challenges and lines of action for each area of the Council, a structure that was kept in final text. Given the size of the Action Plan, it was considered that the best option was to treat it at the moment of setting

⁵ The decisions have not been approved by consensus since 2017, when the Ambassador Jose Octavio Bordon was appointed General Secretary by Argentina according to the structure of UNASUR. The impasse led to the voluntary suspension of six members of the organization: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Paraguay and Peru. The communication of the suspension was made official by the six countries through a formal letter after the Minister of Foreign Affairs of Bolivia, Fernando Huanacuni, became the pro-tempore president of the organization on April 20, 2018. The bloc called for his removal with the intention of pressuring the organization to appoint a permanent Secretary General for Argentina. For more on the crisis of UNASUR, especially after 2018, see Vitelli & Souza (2018, maio 21), and Ferreira (2018, junho 20).

each one of the Working Groups. A plan of action was proposed to combat a topic of interest to both the justice system and security of the region —human trafficking— to be supported by the Common Initiatives Fund of UNASUR. This project would be accomplished with the “South American campaign of sensitization and awareness on the theme of Human Trafficking” led by Argentina,⁶ although Brazil has tried through the Ministry of Justice promote this regional debate since 2010 (Framento & Ferreira, 2018; Ministério da Justiça, 2010).

The Ecuadorian delegation presented, between 28 February and 1 March 2013, a proposal to create a UNASUR Criminal Court against TOC. The court should not override the Inter-American Court of Human Rights, since the trial of offenses liabilities would be drug trafficking, trafficking in persons and organs, money laundering, corruption, cybercrime, trafficking in cultural goods, and other transnational crimes. However, the Ecuadorian delegation eventually withdrew the proposal, considering that an action of this magnitude could only be carried out after consolidating the CSSCJDOT.⁷ Nevertheless, civil society continues to have this issue on its agenda through COPLA (Latin-American and Caribbean Coalition for the Criminal Court against TOC), based in Buenos Aires. COPLA currently has the support of 25 other NGOs and foundations, as well as parliamentarians and academics from several Latin American countries (Framento & Ferreira, 2018).

[99]

Another relevant proposal in the early stages was the “South American Network Against Transnational Organized Crime,” also an Ecuadorian proposal. The exchange of operational information is proposed for the development of intelligence activities with the support of UNASUR and alliances with organizations such as INTERPOL⁸ (Framento & Ferreira, 2018).

The first meeting of ministers of the CSSCJDOT marks the end of the first steps in the institutionalization of this council. In a meeting held in Lima, Peru, on August 19, 2013, the Ministers stated that the TOC is a regional challenge and should be tackled jointly. Moreover, in the meeting the Action Plan for 2013-2017 was approved, encompassing 11 themes, 30 strategic

⁶ Lima. Acta. (21 de mayo de 2013). III Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.

⁷ Lima. Acta. (21 de mayo de 2013).

⁸ The International Criminal Police Organization is responsible of sharing criminal intelligence and joint activities among its 190 Member States.

challenges and 137 lines of action divided into three themes of the Council (TOC, Citizen Security and Justice).

3. CSSCJDOT Looking for an Effective Regional Role

After the consolidation of the Council and its Action Plan, the board entered into a new phase of more actively promoting joint cooperation policies. The milestone of this change was the South American Meeting of Ministers “Strengthening Cooperation Measures Against Money Laundering (ML) and Terrorist Financing (TF)” held on October 4, 2013 in Buenos Aires, Argentina. This meeting had the participation of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela. Additionally, to reaffirm the willingness of ministers to produce practical results of rapid implementation, the “Buenos Aires Commitment” was signed.

[100] The commitment believes that the ML/TF offenses pose a direct threat to the security of the states and threaten the functioning of democratic institutions, producing distortions in regional economies by undermining the development initiatives and social equality. Thus, countries have agreed to exchange information and experiences, to conduct an analysis of tools and actions promoted at the regional and national levels to combat ML and TF, and to promote security measures for employees in finance institutions to investigate irregular operations.

Another important development was the approval of the division of the Council into three Working Groups (WG) —citizen security, justice and TOC— to facilitate the decision-making process. The WGs actions require the participation and contact of experts in the areas from each country. Given this, the formation of these groups also creates a higher expectation about the effectiveness of the actions of the Council.

During this period, the strong involvement of Argentina is clearly seen, which led about 40% of all actions planned by the three Working Groups alone (see Table 3). Countries like Brazil and Venezuela, major supporters of UNASUR in 2008, have little significant participations. It can be assumed that the death of Hugo Chavez in March 2013 has affected the leadership of his country as a major driver of Latin American integration. Additionally, the economic difficulties Venezuela experiences since 2013 with the drop of oil prices is another factor that may explain the decline of the participation of the country.

Table 3. Major Meetings and Seminars Promoted by CSSCJDOT according to their Action Plan.

Meeting	Date	City	Goals / Results
South American Meeting of Ministers About the Fight Against Money Laundering (ML) and Terrorist Financing (TF)	October 2013	Buenos Aires	It was considered that the offenses ML / TF represent a direct threat to the security and functioning of democratic institutions. The countries agreed to exchange information, conduct an analysis of tools and actions promoted at regional and national levels to combat ML and TF.
Regional Meeting for the Exchange of Good Practices in the Area of Access to Justice	March 2014	Buenos Aires	Dealing with regional experiences in access to justice and social inclusion policy; alternative methods of conflict resolution; the state as a guarantee of access to legal information; integration and citizenship rights of immigrants; access to justice for persons with disabilities, etc.
Security Policy Seminar for Social Inclusion	August 2014	Buenos Aires, Argentina	Exchange of knowledge and successful experiences in social prevention of violence and social policies aimed at inclusion (Ministerio de Seguridad, 2014, agosto 22).
Regional Meeting on the Public Policy Development with Citizen Security Perspective on Human Rights	August 2014	Caracas, Venezuela	The event was to order the exchange of public policy experiences of the participating nations in order to strengthen the activities of States on this issue, respecting human rights.
Regional workshop for the prevention and comprehensive action against human trafficking	March 2015	Buenos Aires, Argentina	Foster the exchange of experiences and identify the actions linked to better police research practices and successful interventions against trafficking in persons and assistance to victims of sexual and labor exploitation (Ministerio de Seguridad, 2015, abril 27).
Regional Meeting on Arms Control Fire and Civil Use of Explosives	June 2015	Lima, Peru	There was participation of the Small Arms Survey (Switzerland), Teaching Institute for Sustainable Development (Guatemala), United Nations Office on Drugs and Crime and UNLIREC (United Nations Regional Center for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean) who analyzed the global trends and armaments control policies.

Source: Collected from UNASUR documents (see Table 1).

[101]

About the low level of participation of the Brazilian government, the post-Lula period was followed by great difficulties in the country, and the favorable international scenario for Brazilian diplomatic performance collapsed. The end of the economic expansion period as a result of the global financial crisis, the economic problems the country still faces in its domestic context and the competition of the Chinese development model, led to the weakening of the Brazilian industrial exports (Malamud, 2017). On the domestic front, the country experienced a political crisis since the presidential elections of 2014 that were contested by the losing candidate, Aécio Neves. The country experienced since then a deep governability crisis that led to the impeachment of President Dilma Rousseff. Finally, the election in 2018 of the far-right candidate, Jair Bolsonaro, made the dialogue in regional organizations almost impossible because of his tendency toward aligning with Donald Trump's administration in the United States. Together, these factors have caused a low participation of the country in general discussions of UNASUR during this period, with the exception of the South American Defense Council, considered the main forum in the organization.

[102]

The internal situation of these countries, the two largest supporters of UNASUR, eventually reflected on their financial participation in the organization. According to the Annual Budget Law 2012, Brazil approved R\$ 3,957,831.00 for UNASUR, it went up in 2014, to R\$ 7,194,040.00 and suffered an abrupt drop in 2016, with only R\$ 1,000,001.00 –the last data available.⁹

In this context of political and economic weakness in the countries that led the early years of UNASUR, an open space was filled by Argentina. The country sought its own leadership focused on the separation of defense–led by Brazil in the CDS–and security issues, which have a clear division in Argentina. This topic is related to the political history of the country, where there is a strong belief that the armed forces cannot be involved in internal security issues.¹⁰ Thus, this leadership is related to internal political beliefs coupled with ambitions of regional power projection in subjects marginalized by other leaders like Brazil.

⁹ Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei 12595. (19 de janeiro de 2012); Lei 12952. (20 de janeiro de 2014); Lei 13255. (14 de janeiro de 2016).

¹⁰ We thank here the comments of the Dr. Carolina Sampo (CONICET, Argentina).

In the following months, the progress of the proposals in CSSCJDOT slowed down, mainly because of the lack of commitment by some member countries. For example, regarding the recollection of data that are key for policy formulations, in the April 2014 meeting of the Justice WG,¹¹ the presidency (Argentina) mentioned the absence of answers from Chile and Bolivia to the booklet of good practices in rehabilitation of persons deprived of liberty and prison management policies.

Another example of lack of commitment was the questionnaire about the experience on organization and systematization of legal information that could be critical to the advancement of cooperation in intelligence matters and to the legal harmonization in the fight against organized crime. The Presidency reported that only seven states sent responses to systematize information and present a concrete proposal on this point to the executive body. Even with all the difficulties, Argentina published the discussions after the Regional Meeting for Exchange of Good Practices in the Area of Access to Justice, held in Buenos Aires in March 2014. The document comprises seven chapters, dealing with regional experiences on issues such as access to justice, alternative methods of conflict resolution as a guarantee of access to justice for minorities and vulnerable groups. Thus, Argentina attended five of the actions planned in the justice Working Group schedule (50% of what was projected in the Action Plan), reinforcing its leadership in beneficial processes in the CSSCJDOT, even with all difficulties presented.¹² In the VI Meeting of the Executive Body (June 2014), three previous meetings of the Citizen Security WG via videoconference were reported. In these previous meetings the decision was made to carry out a commitment on the promotion, development and support of public policies for citizen participation in security, as well as the project on the development of public policies on citizen security with perspective on Human Rights, in addition to the awareness campaign about the risks of the use of firearms by civil society. It was only at the Third Meeting of Ministers of Public Safety, Justice and Transnational Organized Crime, held in Montevideo on October 30, 2015, that relevant resolutions can be noticed, although they do not advance adequately yet. The creation of UNASUR's Network Against

[103]

¹¹ Buenos Aires. Acta. (24 de abril de 2014). II Reunión del grupo de trabajo de justicia CSSCJDOT.

¹² The same happened in the Justice WG. The Regional Meeting on Management and Prison Administration, in the charge of Ecuador, discussed the prison systems and the successful experiences of prison management and social reintegration of persons deprived of liberty.

Transnational Organized Crime was suggested and the UNASUR's Document on Minimum Rules on Access Justice was subscribed, recognizing the role of the State in promoting access to justice and eliminating inequalities. Peru proposed the creation of a Center for Strategic Studies against Transnational Organized Crime (CECOT) in order to identify its factors and causes, as well as to analyze the challenges of the region using methods and empirical evidence. Moreover, a proposal by the General Secretary to coordinate with European Union funding projects for state enforcement via EUROSocial¹³ was also signed. Nevertheless, nothing has been found to show the effectiveness of these actions, which makes us believe that the CSSCJDOT is below the actual need for response to the violence in South America.

4. The Gradual Weakening of the CSSCJDOT

Over the years, some difficulties to advance the CSSCJDOT have become clearer. This is evident, for example, in the failure of the Regional System for Living Indicators and Public Safety and also in the information exchange, both suffering the lack of commitment by states.¹⁴ The difficulty in obtaining information from member states was constant throughout the operations of the council, this situation shows little interest or security concerns about the release of this kind of data. One of the reasons for this may be the adherence to a classical model of sovereignty, which prefers to treat this data nationally. Sensitive data are not shared for the joint action of States, weakening the CSSCJDOT ambitions (Legler 2013; Ferreira, 2017a).

[104]

One of the few actions implemented was the International Course on the Progressive and Distinctive Use of Police Force under the tutelage of Venezuela and Ecuador. It was attended by representatives of the National Police of Ecuador, officials of the National Armed Forces of Venezuela, Bolivarian Army and Police National Tactical Forces. Organized by the National University on Experimental Security (UNES, Venezuela), the focus was the differentiated use of force with an emphasis on the respect of human rights and the care for the physical integrity.

¹³ EUROSocial is a European Commission program of cooperation between Europe and Latin America, which seeks the institutional strengthening of the countries in the region through assistance in institutional design, reform and implementation of public policies

¹⁴ Caracas. Acta. (25 de noviembre de 2016). ix Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT.

Another action detailed in the documents is the advancement of UNASUR's Network Against TOC. In 2015, the pro-tempore presidency issued a detailed summary of the current status of the creation of the network and approved its creation in the Meeting of Council of Ministers of Foreign Affairs in Caracas, Venezuela, held in November, 2016. The ministers agreed to designate a representative for the Network for each Member State within 30 days.¹⁵ As of January 2018, the coordinators were not disclosed, and we could not find records on the creation of the network in the UNASUR website, nor from the funding of the UNASUR Common Initiatives Fund.

In the WGs, no significant advancements were made. At the WG on TOC, delegations have also postponed several actions. Not even a simple questionnaire on national anti-trafficking policy was implemented or disseminated. Analyzing the later records, there was no reference to actions by the WG on Citizen Security, or by the WG on Justice. The lack of discussion of the actions previously planned and the continuing re-discussion on tasks that can be seen in the transcripts leave no doubt that they did not progress. Furthermore, other simple issues like the organization of the website were not resolved. Several courses promised by Argentina in 2017 did not materialize, which shows a decrease of the country's commitment to take on some tasks before the regional challenges presented under the Mauricio Macri administration. [105]

Among the meetings and seminars in compliance with the action plan of the CSSCJDOT, different themes were congregated, as can be seen in Table 3. The question is whether they will get diffusion in domestic public policies—which may be a relevant topic for researchers on the subject in the near future—or just isolated events without effectiveness for the regional cooperation against crime.

Thereafter, member states reviewed the status of compliance of the Action Plan (2013-2017), in order to put new proposals and initiatives, and to transfer to the next Action Plan those considered priority and which were pending.¹⁶ The plan so far was not released due to the crisis of UNASUR since 2017 (Vitelli & Souza, 2018, maio 21).

¹⁵ Caracas. Acta. (29 de marzo de 2017). iv Reunión de ministros del CSSCJDOT de UNASUR.

¹⁶ Caracas. Acta. (28 de marzo de 2017). xi Reunión de la instancia ejecutiva del CSSCJDOT de UNASUR.

Final Remarks: CSSCJDOT as a Sign of the End of UNASUR?

In the beginning, the CSSCJDOT proved to be full of innovative proposals to solve regional problems in all three areas settled in its objectives: public security, justice and the fight against transnational organized crime. However, after a careful analysis of intentions, decisions and actions of the Council, some challenges can be highlighted.

After monitoring primary documents of the CSSCJDOT in its early years, the conclusion is that it proved ineffective in forming joint policies for the issues of which the Council was responsible. Proposals such as the South American Court for Transnational Organized Crimes, the UNASUR's Network for TOC, the improvement of information sharing, among many others, are clear examples that member states are able to prepare relevant cooperation instances. However, the region suffers from some problems such as the lack of political commitment to regional cooperation, the changes in ideological orientation in a significant number of countries in the region, the excessive belief in normativism and the economic crisis in key countries of the region, like Brazil and Venezuela.

[106] The information sharing faced several challenges, this is suggested in the analysis by member states on the three key themes of CSSCJDOT. One common observation by the states responsible for the collection of information was that few countries were sending the responses for diagnosis, thus often extending the deadlines. Over time, each of the proposed diagnoses were excluded from the agenda, which indicates the problems that the council faces in relation to the traditional discourse of sovereignty in the region (Legler 2013, Ferreira, 2017a), making such initiatives unsuccessful. Something similar happened with the proposals of networks and databases, which were not even initiated until then.

It is important to notice that the difficulties of CSSCJDOT have also been hampered by internal political difficulties of the Member States. Brazil, the country that led the entire process of creating UNASUR, has suffered its worst popularity rate since the re-democratization of the country in 1985. As an example, in June 2018, 3% of people approved the Temer government and 82% considered it bad or very bad (Boghossian, 2018, junho 10), opening the way for the rise of the far-right with the election of Jair Bolsonaro. In Venezuela the government of Nicolás Maduro experiences a serious legitimacy crisis

since the death of Hugo Chávez. Protests against Maduro have faced harsh repression and the arrests of those demonstrators, raising many concerns about human rights. In addition, the economic model of the country gave clear signs of exhaustion under the leadership of Maduro.

Although in the early institutionalization of the CSSCJDOT Argentina attempted to assume a leadership role with strong pro-activity in the working groups, its search for preponderance was barred by the general crisis of UNASUR since 2017. During the creation of UNASUR, the region experienced a wave of declared left-wing governments, which facilitated the creation of the organization and its autonomous orientation in opposition to the United States. However, this context no longer exists, as can be clearly seen in the cases of Brazil and Argentina, which under Jair Bolsonaro and Mauricio Macri have recently shifted toward an ideological profile contrary to that of the previous governments of Dilma Rousseff and Cristina Fernández. These governments do not support the fight against neoliberalism nor the autonomy from the United States, premises that grounded the organization (Sanahuja 2012). This makes difficult the participation of these countries in UNASUR as in the initial years of the organization.

The tradition of normativism in the region is also transparent in the council. The creation of the CSSCJDOT itself, the statute, the timetable and the action plan were made with fairly progressive views, encouraging popular participation, respect for human rights, immigrants, indigenous peoples, race and gender issues. However, the obstacles in advancing these issues also prove that simply introducing a debate scenario and setting an agenda is not enough to solve these problems. Without the active participation of the states to materialize this agenda, the council results ineffective. Well-designed statutes and rules are nothing without actions and commitment with regional cooperation.

[107]

The only actions that advanced in the council were the organization of regional events. All of them had the objective of sharing information on successes in their areas, through several panels in the charge of the member countries. It is impossible to accurately determine their impact of such events on regional policies. However, it can be said that a simple exposition of experiences with no clear objective of forming unified policies makes the possibility of diffusion policies quite low.

The next years will show us whether the current scenario for UNASUR means its complete decline or just a severe a crisis. Regardless of these two possibilities, the fact is that the region has already lost precious time to put into practice its innovative initial premises and to weaken, through regional cooperation, the curse of the violence that affects thousands of South Americans daily.

References

1. Banfield, Jessie. (2014). *Crime and Conflict: The New Challenge for Peacebuilding*. London: International Alert.
2. Boghossian, Bruno. (2018, junho 10). Reprovação aumenta e torna Temer o presidente mais impopular da história. *Folha de São Paulo*. Retrieved from <https://goo.gl/f4zEzc>
3. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei 12595. (19 de janeiro de 2012). Lei Orçamentária Anual. Brasília, D. F.
4. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei 12952. (20 de janeiro de 2014). Lei Orçamentária Anual. Brasília, D. F.
5. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei 13255. (14 de janeiro de 2016). Lei Orçamentária Anual. Brasília, D. F.
6. Cepik, Marco & Borba, Pedro. (2011). Crime organizado, estado e segurança internacional. *Contexto Internacional*, 33 (2), pp. 375-405. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200005>
7. Cerqueira, Daniel et al. (2017). *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
8. Ferreira, Marcos Alan S. V. (2017a). Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. *International Studies Perspectives*, 18 (1), pp. 64-80. <https://doi.org/10.1093/isp/ekw008>
9. Ferreira, Marcos Alan S. V. (2017b). Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 113, p. 29-50. <https://doi.org/10.4000/rccs.6643>
10. Ferreira, Marcos Alan S. V. (2018, junho 20). A crise da UNASUL como promotora da paz regional. *Mundorama*. Retrieved from <https://www.mundorama.net/?p=24677>
11. Framento, Rodrigo & Ferreira, Marcos Alan S. V. (2018). UNASUL e a promoção da paz social: a institucionalização do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e ações contra o Crime Organizado Transnacional. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, 5 (10), pp. 134-168.
12. Galtung, Johan. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6 (3), pp. 167-191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>

13. Galtung, Johan. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27 (3), pp. 291-305. <https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>
14. Holsti, Kalevi. (1996). *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628306>
15. Imbusch, Peter; Misse, Michel & Carrión, Fernando. (2011). Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. *International Journal of Conflict and Violence*, 5 (1), pp. 87-154.
16. Kacowicz, Arie. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York.
17. Kim, Rakhyun. (2016). The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European Comparative & International Environmental Law*, 25 (1), pp. 15-26. <https://doi.org/10.1111/reel.12148>
18. Legler, Thomas. (2013). Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*. 35 (2), pp. 325-352. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000200001>
19. Lyra, Mariana Preta Oliveira de. (2014). O processo de desecuritização do narcotráfico na UNASUL. (Master's Dissertation in International Relations). Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.
20. Malamud, Andrés. (2017). Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback. *Rising Powers Quarterly*, 2 (2), pp. 149-168.
21. Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2010). Carta do I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Retrieved from http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2010carta_belohorizonte-1.pdf
22. Ministerio de Seguridad. (2014, agosto 22). Rodríguez encabezó seminario de UNASUR. *Argentina.gob.ar*. Retrieved from <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rodr%C3%ADguez-encabez%C3%B3-seminario-de-unasur>
23. Ministerio de Seguridad. (2015, abril 27). Taller regional para la prevención y el accionar integral contra la Trata de Personas. *Argentina.gob.ar*. Retrieved from <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gtaller-regional-para-la-prevenci%C3%B3n-y-el-accionar-integral-contra-la-trata-de-personas>
24. Oliveira, Gilberto Carvalho. (2017). Estudos da Paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. *Carta Internacional*, 12 (1), pp. 148-172. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n1.2017.611>
25. Sanahuja, José Antonio. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi & Ramanzini Júnior, Haroldo (orgs.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 19-71). Buenos Aires: Cries.

26. Seguridad, Justicia y Paz. (2017). Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo. Retrieved from <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/summary/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>

27. Terra. (2012, maio 4). Unasul quer unidade independente contra crime organizado. Retrieved from <http://noticias.terra.com.br/mundo/america-latina/unasul-quer-unidade-independente-contra-crime-organizado,24b99c01358da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

28. UNASUR. (n.d). Archivo Digital de UNASUR. Retrieved form <http://docs.unasursg.org>

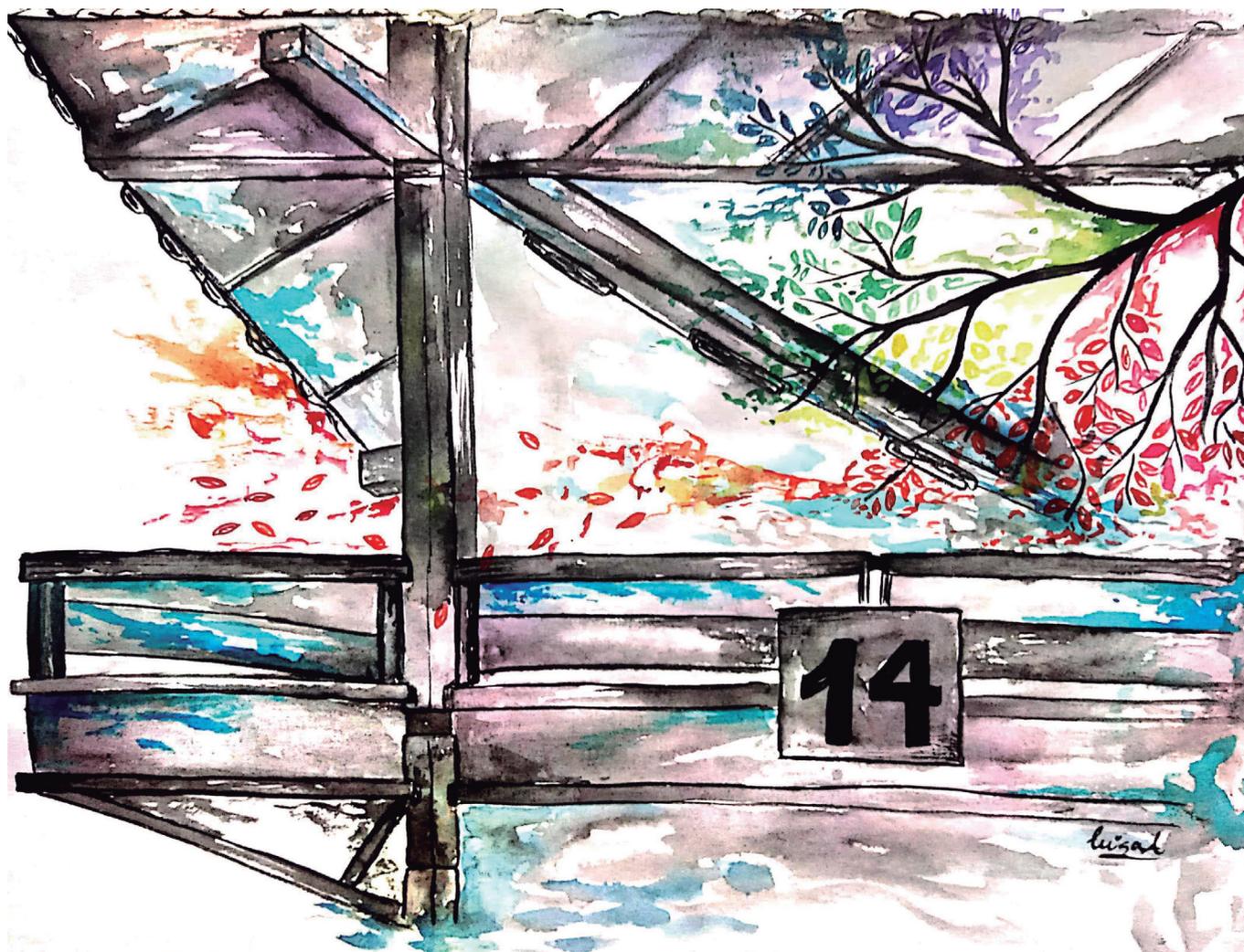
29. Villa, Rafael D. & Pimenta, Marília C. S. (2016). A longa paz na América do Sul: questionamentos às teses da paz negativa na região. *Papel Político*, 21 (2), pp.435-468. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.lpas>

30. Vitelli, Marina & Souza, Tamires. (2018, maio 21). Suspensão da participação na UNASUL: reflexos sobre a Segurança e a Defesa regional. *ERIN GEDES*. Retrieved from <http://www.eris-gedes.org/single-post/suspensao-da-pariticiacao-na-UNASUL>

31. Werner, Guilherme Cunha. (2009). O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas Relações Internacionais contemporâneas. (Ph.D. Thesis in Political Science). Universidade de São Paulo, São Paulo.

32. Zabyelina, Yuliya. (2009). Transnational Organized Crime in International Relations. *Central European Journal of International and Security Studies*, 3 (1), pp. 11-22.

[110]



Sin título
De la serie
Memorias
acuareladas
Universidad
de Antioquia
Acuarela.
30 x 25 cm
2019, Medellín



Los principios rectores de política pública de acceso y equidad como dimensiones de red de política pública de las TIC en Colombia 2009-2018*

Raúl Andrés Tabarquino Muñoz (Colombia)**

Resumen

El artículo aborda la política pública de regulación del servicio público de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia en el periodo 2009-2018, centrándose en la dinámica y estructura de los principios rectores de política pública de acceso y equidad como dimensiones de red de política pública. La metodología es mixta, utilizando el enfoque del análisis de redes sociales (ANR) en cuanto a consolidación de actores y análisis de la estructura en red. Los resultados demuestran que el principio rector de acceso es de mayor relevancia para la estructura en red de la política pública de TIC en Colombia que el de equidad, sustentado en la relación sumamente desigual entre control de la infraestructura y los servicios.

Palabras clave

[112] Políticas Públicas; Análisis de Redes; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC); Gobernabilidad; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2018 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2019

Cómo citar este artículo

Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2019). Los principios rectores de política pública de acceso y equidad como dimensiones de red de política pública de las TIC en Colombia 2009-2018. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 112-139. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a06>

* Este artículo es producto del desarrollo de la línea de investigación en Análisis de redes y métodos cuantitativos del grupo Gestión y Políticas Públicas (Categoría A) de la Universidad del Valle, Colombia.

** Economista. Magíster en Políticas Públicas. Doctor en Administración. Director e Investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas, Categoría A de Colciencias, y docente de tiempo completo, Universidad del Valle, Colombia. Correo electrónico: raul.tabarquino@correounivalle.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7866-1875>

The Guiding Principles of the Public Policy of Access and Equity as Dimensions of the Public Policy Network of ICT in Colombia 2009-2018

Abstract

The research deals with the public policy of regulation of the public service of Information and Communication Technologies (ICTs) in Colombia during the period 2009-2018; focusing on the dynamics and structure of the guiding principles of public policy of Access and Equity as dimensions of the public policy network. The analysis uses a mixed methodology, based on the approach of social network analysis (ARS) in terms of stakeholder consolidation and network structure analysis. The results show that the guiding principle of access is of greater relevance for the network structure of the public policy of ICTs in Colombia than the guiding principle of equity, based on the extremely unequal relationship between control of infrastructure and services.

Keywords

Public Policies; Network Analysis; Information and Communication Technologies (ICTs); Governance; Colombia.

[113]

Introducción

El Estado colombiano ha adecuado sus capacidades funcionales e institucionales para el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a partir de 2009, integrando las telecomunicaciones y la informática como sector y servicio público mediante la expedición de la Ley 1341 de 2009 —Ley de Convergencia o Ley de TIC—, generando entes reguladores especializados como: a) el Ministerio de las TIC (MinTIC); b) la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC); c) la Agencia Nacional del Espectro (ANE); d) Agencia Nacional de Televisión (ANTV); e) la Subdirección de Telecomunicaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP); f) el Viceministerio de la Economía Digital; y g) la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), para un papel más activo en el proceso de control y transparencia del servicio público (Tabarquino, 2018; OCDE, 2015; 2014; Valencia, 2015; Guerra y Oviedo, 2011).

[114] El anterior esquema evidencia que el sector de las TIC en Colombia entre 2009 y 2018, a) evoluciona con el fin de dar respuesta a la tendencia mundial de la convergencia tecnológica —optimización de redes, aplicaciones y generación de contenidos digitales—, pasando de un servicio público domiciliario a un servicio público no domiciliario (Tabarquino, 2018; Varela, 2015; Valencia, 2015); y b) las políticas públicas regulatorias del sector han respondido a los retos planteados por el mercado y las innovaciones tecnológicas, pasando de una regulación basada en infraestructura a una regulación por servicios y luego a una regulación por mercados (Tabarquino, 2018; OECD, 2016; Katz, 2015).

Por lo anterior, es pertinente analizar el proceso de la política pública de regulación del servicio público de las TIC en Colombia 2009-2018, mediante el enfoque de redes porque: a) «La teoría de redes, además de entregar un mapa de todos los actores involucrados, permite detectar los obstáculos, los nudos o los puntos problemáticos» (Barozet, 2002, p. 31); b) la política pública de regulación del servicio público de las TIC en Colombia 2009-2018, contiene un alto grado de complejidad, sustentado en la interrelación de recursos con las cuales los actores establecen vínculos sectoriales en la red, definen de manera específica el rol en el sector y la subredes al interior de la política; y c) el fenómeno que se pretende describir no ha sido abordado por la literatura de manera extensa, de tal manera que el propósito es generar hipótesis de

trabajo que abran la puerta a la comprensión del fenómeno, dando luces para nuevas investigaciones en el ámbito del análisis de política pública.

Cuadro 1. Políticas públicas regulatorias del sector de las TIC en Colombia, 2009-2018.

Integración telecomunicaciones e informática como sector y servicio público de TIC	
2009	* Ley 1341 del 30 de julio de 2009 —Ley TIC o Ley de Convergencia—: i) define los principios y conceptos en lo concerniente a la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y ii) crea la Agencia Nacional del Espectro. * La Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones (CRT) se transforma en la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).
2011	* Decreto Ley 4169, entrega las funciones de planeación y atribución del espectro y la actualización de bandas de frecuencia a la Agencia Nacional de Espectro (ANE). * Resolución CRC 3066, regula los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. * Resolución CRC 3067, regula los indicadores de calidad para los servicios de telecomunicaciones. * Resolución CRC 3501, determina las condiciones de acceso para proveedores de SMS y MMS. * Implementación el plan Vive Digital 2011, que tiene como finalidad : i) masificar el servicio de acceso a Internet en Colombia y ii) precisar los aspectos que limiten o dificulten la consecución de dicho logro.
2012	* Se disuelve a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) y se crea la Agencia Nacional de Televisión (ANTV) por medio de la Ley 1507 de 2012.
2013	* En la subasta 4G se asigna espectro a las empresas Avantel y DirecTV.
2016 2017	* Se crea el Viceministerio de Economía Digital.
2017	* Hoja de Ruta Regulatoria para el Desarrollo de la Economía Digital en Colombia.
2018	* Política Nacional de Explotación de Datos. Conpes 3920 del 17 de abril de 2018.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a lo anterior, se indaga si la estructura y dinámica en red de la política pública de regulación del servicio público de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) 2009-2018, está orientada por los principios rectores de acceso —universalidad— y equidad como dimensiones de red.

[115]

1. Referentes teóricos. Análisis de redes sociales

La operativización del proceso y desarrollo de la investigación se realizó a través del enfoque teórico del análisis de redes sociales (ARS) o *Social Network Analysis*, sustentado en que la política pública de regulación de TIC se establece a partir de un marco legal —leyes, decretos y resoluciones— que cristalizan acuerdos, programas y proyectos que legitiman la praxis de la política pública e involucra una multiplicidad de actores de orden institucional, organizacional, publico-social y público-privado con sus respectivas interacciones, recursos y relaciones (Tabarquino, 2018; González, 2017; Nurul y Verhoest, 2016; González, Nurul y Verhoest, 2015, 12 de junio; Aubin y Verhoest, 2014; Jordana y Levi-Faur, 2005).

De acuerdo a la indagación teórica e instrumental, la aplicación del enfoque del análisis de redes sociales implica la integración de los enfoques metodológicos nominalista y realista (Tabarquino, 2018; 2016; 2015; Machín, 2011; Rama y Luaces, 2007, septiembre), para delimitar e identificar los miembros de la red y analizar de manera adecuada sus relaciones de manera estructural y posicional.

[116]

1.1 Enfoque nominalista. Delimitación de la red

Se impone un marco conceptual construido para servir a los objetivos analíticos, por lo cual, las fronteras de la red dependen del marco teórico, por lo cual el investigador puede imponer los límites de la estructura investigativa; y se delimita las fronteras de la red en función de los intereses de la investigación, que establece cuáles son los límites de la población de objeto de estudio (Wasserman y Fauts, 2013; Verd y Martí, 1999; Rodríguez, 2005; Cárdenas, 2012a; 2014b; 2016; Aguirre, 2014; Tabarquino, 2015; 2016; 2018; Lozares y Verd, 2015; Kuz, Falco y Giandini, 2016; comunicación personal, Carlos Lozares, 7 de octubre, 2016; Jhoan Miquel Verd, 30 de septiembre, 2016). De la aplicación de este enfoque se deriva la tipología de actores involucrados en una política pública regulatoria de TIC (González, 2017; Tabarquino, 2018; 2016; 2015; González Builes, 2014; González, Nurul, y Verhoest, 2015, 12 de junio; Aubin y Verhoest, 2014; Jordana y Levi-Faur, 2005; Jordana y Sancho, 2004).

Cuadro 2. Tipología de actores en una política pública de regulación del sector de las TIC.

Actores reguladores	Ministerios Agencias nacionales de regulación Comisiones de regulación Superintendencias Autoridades nacionales Departamentos de planeación
Actores regulados	Operadores de servicios de TIC: <ul style="list-style-type: none"> • Televisión • Telefonía móvil • Internet • Telefonía pública básica conmutada local • Contenidos
Actores no regulados	Organismos de regulación y veeduría internacional Centros de pensamiento privados y públicos Asociaciones nacionales de empresas Asociaciones nacionales de usuarios ONG y fundaciones Universidades Sindicatos Partidos políticos

[117]

Fuente: elaboración propia.

1.2 Enfoque realista. Mapeo y relaciones entre actores

Se acoge la perspectiva de los propios actores de la red para definir sus fronteras, por lo cual la red es tratada como un hecho social, porque es percibida conscientemente como tal por los actores que la integran, es decir, que todas las entidades miembros son conscientes de quién pertenece y quién no; y se opta por delimitar las fronteras de la red en función de la percepción de los integrantes de esta: son los propios integrantes quienes se reconocen como miembros de la red y, de esta forma, se define la frontera de la red (Wasserman y Fauts, 2013; Verd y Martí, 1999; Rodríguez, 2005; Cárdenas, 2012b; 2014a; 2016; Aguirre, 2014; Ramilo, 2010; Tabarquino 2015; 2016; 2018; Lozares y Verd, 2015; Kuz, Falco y Giandini, 2016; comunicación personal, María Cármen Ramilo, 15 de junio, 2016).

2. Metodología

La investigación es de tipo exploratorio y empírica, porque proporciona un marco de análisis para la comprensión del fenómeno de la conformación y operación de una política pública en forma de red, buscando llenar los vacíos producidos por la regulación, el mercado y el Estado en el tema específico de TIC. A través de la selección de diferentes unidades de análisis obliga a diferentes tipos de recolección de datos, diferentes focos de análisis y niveles de hallazgos (Patton, 2002, p. 228).

La investigación demanda la utilización de fuentes de información cualitativa —entrevistas, videos, conferencias, conversatorios, revistas, periódicos y estudios sectoriales— y cuantitativa —bases de datos de organismos gremiales, institucionales, público-sociales e internacionales—, y el uso del programa Ucinet 6.0 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002) para el análisis de redes sociales, por lo cual el enfoque metodológico es mixto (Eisenhardt, 1989; Patton, 2002, Yin, 2003; Musca, 2006; Langley y Royer, 2006; Tabarquino, 2015; 2016; 2018). A su vez, las fuentes de información se dividen en:

[118] □ *Primarias*. Entrevistas semiestructuradas y conversatorios a expertos en TIC,¹ redes de política pública y análisis de redes de sociales; cuestionarios en el tema específico de política pública de TIC en Colombia; c) bases de datos de MinTIC 2009-2018.

□ *Secundarias*. Periódicos, artículos, revistas especializadas en TIC, agendas de regulación, leyes de TIC, decretos de la CRC, estudios sectoriales del MinTIC; entrevistas y videoconferencias; informes estadísticos suministrados por el MinTIC, la SIC, la CRC y el DNP; páginas web, revistas, artículos, tesis y proyectos relacionados con el tema de TIC en Colombia, redes de políticas públicas, análisis de redes sociales, regulación y servicios públicos; análisis de los informes de gestión presentados por el MinTIC ante el Congreso de la República de Colombia en 2010-2018; el Plan Nacional de TIC 2008-2019 y Plan Vive Digital 2010-2014, 2014-2018.

¹ Las entrevistas y los conversatorios pueden ser corroborados en <https://drive.google.com/drive/folders/0B0Vro6ZIQP8wRXVURUppSW90Ymc>

3. Resultados

3.1 Mapa de actores

Al consolidar la red política pública de regulación de comunicaciones en Colombia 2009-2018, se obtienen 78 actores, distribuidos en 6 reguladores, 9 regulados y 63 no regulados; la esfera de lo público está representada por 12 actores y la privada por 66; en el ámbito internacional hay 47 actores y en el nacional 31.

Cuadro 3a. Red de política pública de regulación de comunicaciones en Colombia, 2009-2018. Actores reguladores.

	Actores reguladores	Rol en el sector	Naturaleza	Contexto
1	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Estatal	Público	Nacional
2	Comisión de Regulación de Comunicaciones	Estatal	Público	Nacional
3	Agencia Nacional del Espectro	Estatal	Público	Nacional
4	Superintendencia de Industria y Comercio	Estatal	Público	Nacional
5	Autoridad Nacional de Televisión	Estatal	Público	Nacional
6	Departamento Nacional de Planeación	Estatal	Público	Nacional

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3b. Red de política pública de regulación de comunicaciones en Colombia, 2009-2018. Actores regulados.

	Actores regulados	Rol en el sector	Naturaleza	Contexto
7	Claro (Comcel, Telmex, Claro TV)	Operador	Privado	Internacional
8	Telefónica Movistar (Colombia Telecomunicaciones, Movistar Video)	Operador	Privado	Internacional
9	Tigo-Une (Tigo, Millicom, UNE-EPM, Edatel, Orbitel)	Operador	Privado	Internacional
10	Uff Móvil	Operador	Privado	Internacional
11	Virgin Mobile	Operador	Privado	Internacional
12	Movil Éxito	Operador	Privado	Nacional

[119]

Cuadro 3b. (Continuación)

13	Avantel	Operador	Privado	Internacional
14	DirecTV	Operador	Privado	Internacional
15	ETB	Operador	Público	Nacional

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3c. Red de política pública de regulación de comunicaciones en Colombia, 2009-2018. Actores nacionales no regulados.

Actores no regulados				
	Nacionales	Rol en el sector	Naturaleza	Contexto
16	Asociación de la Empresa Móvil de Colombia (Asomovil)	Organización gremial	Privado	Nacional
17	Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT)	Organización gremial	Privado	Nacional
18	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco)	Organización gremial	Privado	Nacional
19	Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE)	Organización gremial	Privado	Nacional
20	Federación Colombiana de la Industria de Software y TI (Fedesoft)	Organización gremial	Privado	Nacional
21	Centro de Investigación de las Telecomunicaciones (Cintel)	Organización consultora	Privado	Nacional
22	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)	Organización consultora	Privado	Nacional
23	Asociación Colombiana de Ingenieros (Acien)	Organización consultora	Privado	Nacional
24	Corporación Colombia Digital	Organización consultora	Privado	Nacional
25	Confederación de Comités y Vocales de Control (ConfevoColtics)	Organización social	Privado	Nacional
26	Asociación Colombiana de Usuarios de Internet (ACUI)	Organización social	Privado	Nacional
27	Fundación Karisma	Organización social	Privado	Nacional
28	Universidad de los Andes	Universidad	Privado	Nacional
29	Universidad del Externado	Universidad	Privado	Nacional

[120]

Cuadro 3c. (Continuación)

30	Universidad Javeriana	Universidad	Privado	Nacional
31	Contraloría General de la Nación	Órgano de control	Publico	Nacional
32	Procuraduría General de la Nación	Órgano de control	Publico	Nacional
33	Congreso de la Republica	Órgano de control	Publico	Nacional
34	Partido Cambio Radical	Partido político	Publico	Nacional
35	Partido Liberal	Partido político	Publico	Nacional
36	Grupo Éxito	Grupo empresarial	Privado	Nacional
37	Grupo EPM	Grupo empresarial	Privado	Nacional
38	Grupo Bancolombia	Grupo empresarial	Privado	Nacional

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3d. Red de política pública de regulación de comunicaciones en Colombia, 2009-2018. Actores internacionales no regulados.

[121]

Actores no regulados				
	Actores Internacionales	Rol en el sector	Naturaleza	Contexto
39	Grupo Vigin Mobile	Grupo empresarial	Privado	Internacional
40	Grupo Salinas	Grupo empresarial	Privado	Internacional
41	Unión Internacional de Telecomunicaciones (UTI)	Organización especializada en telecomunicaciones	Privado	Internacional
42	International Telecommunications Satellite Organization (ITSO)	Organización especializada en telecomunicaciones	Privado	Internacional
43	International Mobile Satellite Organization (IMSO)	Organización especializada en telecomunicaciones	Privado	Internacional
44	Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL)	Organización especializada en telecomunicaciones	Privado	Internacional
45	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Organización financiera	Privado	Internacional
46	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Organización financiera	Privado	Internacional
47	Banco Mundial (BM)	Organización financiera	Privado	Internacional
48	Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel)	Organización consultora	Privado	Internacional

Cuadro 3d. (Continuación)

49	Universal Postal Union (UPU)	Organización consultora	Privado	Internacional
50	Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP)	Organización consultora	Privado	Internacional
51	Organización Marítima Internacional (OMI)	Organización consultora	Privado	Internacional
52	Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	Organización consultora	Privado	Internacional
53	Organización Mundial del Comercio (OMC)	Organización consultora	Privado	Internacional
54	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Organización consultora	Privado	Internacional
55	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Organización consultora	Privado	Internacional
56	Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (Regulatel)	Organización consultora	Privado	Internacional
57	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)	Organización consultora	Privado	Internacional
58	Organización de los Estados Americanos (OEA)	Organización consultora	Privado	Internacional
59	Telecomunicaciones en América Latina (Asiet)	Organización consultora	Privado	Internacional
60	Facebook (You tube, WhatsApp, Instagram, FB Messenger)	Servicio OTT	Privado	Internacional
61	Twitter	Servicio OTT	Privado	Internacional
62	Google	Servicio OTT	Privado	Internacional
63	Netflix	Servicio OTT	Privado	Internacional
64	Microsoft	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional
65	Sony	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional
66	Apple	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional
67	IBM	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional
68	Huawei	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional
69	Ericsson	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional
70	ATC	Empresa de fabricación e innovación TIC	Privado	Internacional

[122]

Cuadro 3d. (Continuación)

71	Azteca Comunicaciones	Empresa licitadora y ganadora de proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
72	Energía Integral Andina	Empresa licitadora y ganadora de proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
73	Total Play	Empresa licitadora y ganadora de proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
74	Anditel	Empresa licitadora y ganadora proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
75	Grupos Hispasat	Empresa licitadora y ganadora proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
76	NEC de Colombia	Empresa licitadora y ganadora proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
77	Cisco	Empresa licitadora y ganadora proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional
78	BT	Empresa licitadora y ganadora proyectos infraestructura de TIC	Privado	Internacional

[123]

Fuente: elaboración propia.

Al agrupar estos actores en las categorías del marco de análisis, la participación dentro de la red equivale a 8% reguladores, 12% regulados y 80% no regulados. La mayoría son de naturaleza privada (85%) y en menor grado público (15%); existen más actores internacionales (60%) que nacionales (40%).

De acuerdo a la configuración del rol en el sector, 8% son estatales, 12% son operadores, 8% son gremios, 19% son consultoras, 6% grupos empresariales, 4% organizaciones sociales, 4% organizaciones financieras, 5% organizaciones especializadas en telecomunicaciones, 4% universidades, 3% partidos políticos, 4% órganos de control, 5% servicios OTT,² 9% empresas de fabricación e

² Los servicios OTT son relevantes en el análisis de la estructura en red, porque compiten de manera directa con los servicios ofrecidos tradicionalmente por las compañías de telecomunicaciones —voz, mensajería y TV paga— sin una regulación establecida; y porque son controlados por compañías

innovación de TIC y 10% empresas licitadoras y ganadoras de proyectos de infraestructura.

Tabla 1. Cuantificación de la red de política pública de regulación de comunicaciones en Colombia, 2009-2018.

Actores	Rol	Público	Privado	Nacional	Internacional	Total	Porcentaje
Reguladores	Estatales	6	0	6	0	6	8%
Regulados	Principales operadores	1	8	2	7	9	12%
No regulados	Gremial	0	6	5	11	6	8%
	Consultoras	0	15	4	11	15	19%
	Grupos empresariales	0	5	3	2	5	6%
	Sociales	0	3	3	0	3	4%
	Financieras	0	3	0	3	3	4%
	Especializadas en TIC	0	4	0	4	4	5%
	Universidades	0	3	3	0	3	4%
	Partido político	2	0	2	0	2	3%
	Órgano de control	3	0	3	0	3	4%
	OTT	0	4	0	4	4	5%
	Fabricación e innovación TIC	0	7	0	7	7	9%
	Licitadora y ganadora proyectos infraestructura TIC	0	8	0	8	8	10%
Total		12	66	31	47	78	100%
Porcentaje		15%	85%	40%	60%	100%	

Fuente: elaboración propia.

de alcance global y solidez financiera —Google, Facebook, Microsoft—, fabricantes de productos electrónicos de consumo —Apple, RIM— y empresas de medios de comunicación —Sony Music, Universal— (Lopasso, 2011, p. 2).

3.2 Matriz y visualización de la red

La matriz de actores de la red de política pública de regulación de las comunicaciones en Colombia 2009-2018, se organiza en 78 filas y 78 columnas, donde la existencia de relación equivale a 1 y la existencia de no relación equivale a 0. La matriz es de orden simétrico y se inserta en el programa Ucinet 6.0 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002) para su posterior visualización.

Acceso y equidad se configuran como dimensiones de red de política pública, sustentado en que son fines y no medios de la implementación de diferentes programas y proyectos que buscan consolidar la sociedad de la información y del conocimiento en Colombia, y el desarrollo de una sociedad en cuanto a un pensamiento con valor agregado que se deriva de los procesos de la asimilación de las TIC como herramientas para la solución de problemas. Esto se da por la consolidación de una sociedad en red, que construye valores y dinámicas alrededor de la gobernabilidad y la gobernanza de Internet, creando redes de información y nuevas formas de pensamiento complejas en tiempo real.

Cuadro 4. Acceso y Equidad como dimensiones de red de política pública para el sector de las TIC.

[125]

Dimensión	Definición
Acceso	Pertencen asociaciones o gremios del sector TIC que participan activamente en procesos estatales y privados en relación con el esquema regulatorio del sector.
	Realiza actividades en la generación, consolidación y apropiación de información y el conocimiento —congresos, mesas temáticas y seminarios—, integrando o convocando a otras organizaciones.
	Lidera o participa en proyectos de TIC con otras organizaciones en conectividad, innovación, infraestructura, apropiación de tecnología y creación de contenidos.
	Lidera o participa en proyectos de masificación y apropiación de TIC — Alfabetización digital, gestión de la información, nuevos contenidos digitales, economía digital, revistas especializadas, estudios del sector, congresos especializados— que involucran a organizaciones del sector.

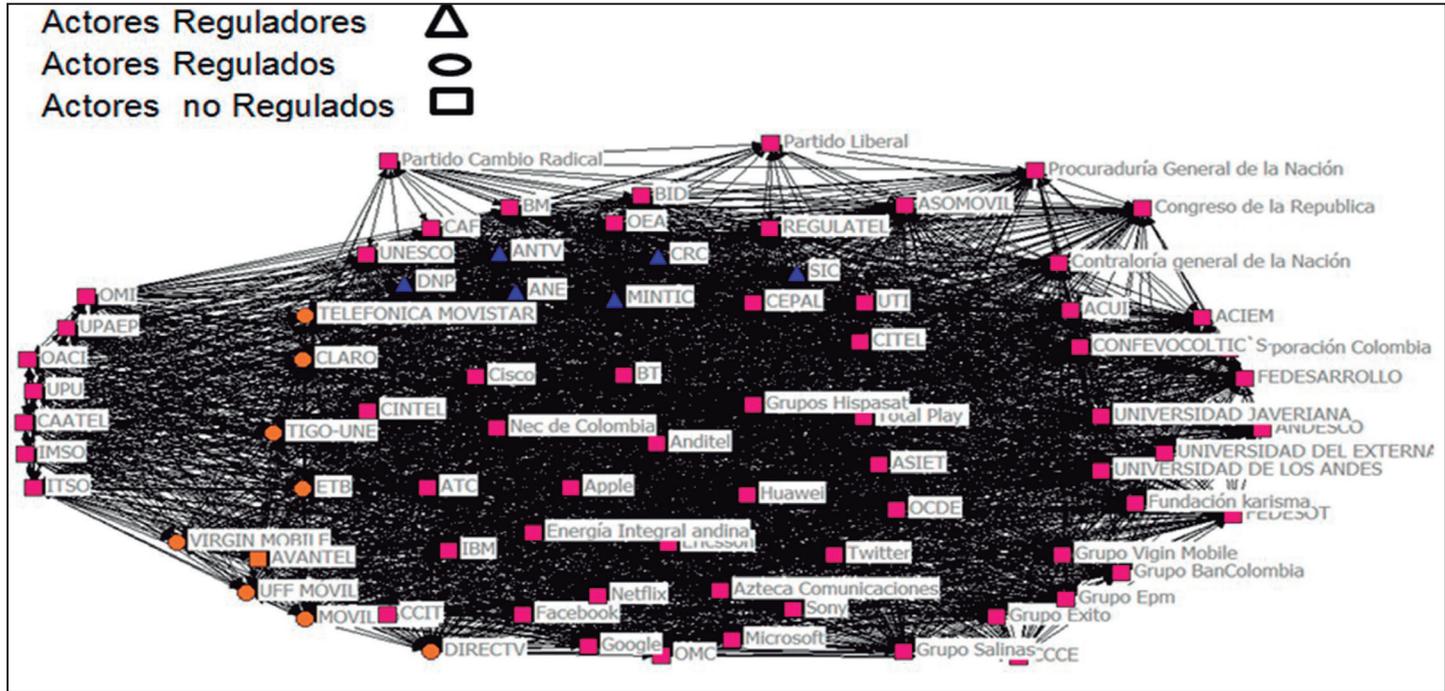
Cuadro 4. (Continuación)

Acceso	Destina o gestiona recursos para financiar proyectos de conectividad, innovación, infraestructura, apropiación de tecnología y creación de contenidos con organizaciones del sector.
Equidad	Lidera o participa en proyectos de inclusión social con herramientas de TIC.
	Lidera o participa en proyectos de discapacidad visual y sordos para el uso.
	Lidera o participa en proyectos de teletrabajo.
	Lidera o participa en proyectos de telesalud.
	Lidera o participa en proyectos de competencias ciudadanas e inclusión social a partir de la aplicación de las TIC como herramientas.
	Lidera o participa en proyectos de producción de contenidos educativos digitales.
	Lidera o participa en proyectos de asistencia a comunidades locales en riesgo de desplazamiento, aplicando la apropiación de TIC y la gestión de la información y el conocimiento.
	Lidera o participa en programas de uso responsable de Internet —En TIC Confío—.
	Lidera o participa en programas de emprendedores que convierten sus ideas en negocios en el sector de las TIC —Programa Apps—.
	Destina recursos en proyectos de conectividad, innovación, infraestructura, apropiación de tecnología y creación de contenidos de manera directa, integrando otras organizaciones.
	Diseña e implementa proyectos, programas y actividades de responsabilidad social corporativa.
	Participa en proyectos sociales e inversiones en TIC.

Fuente: elaboración propia.

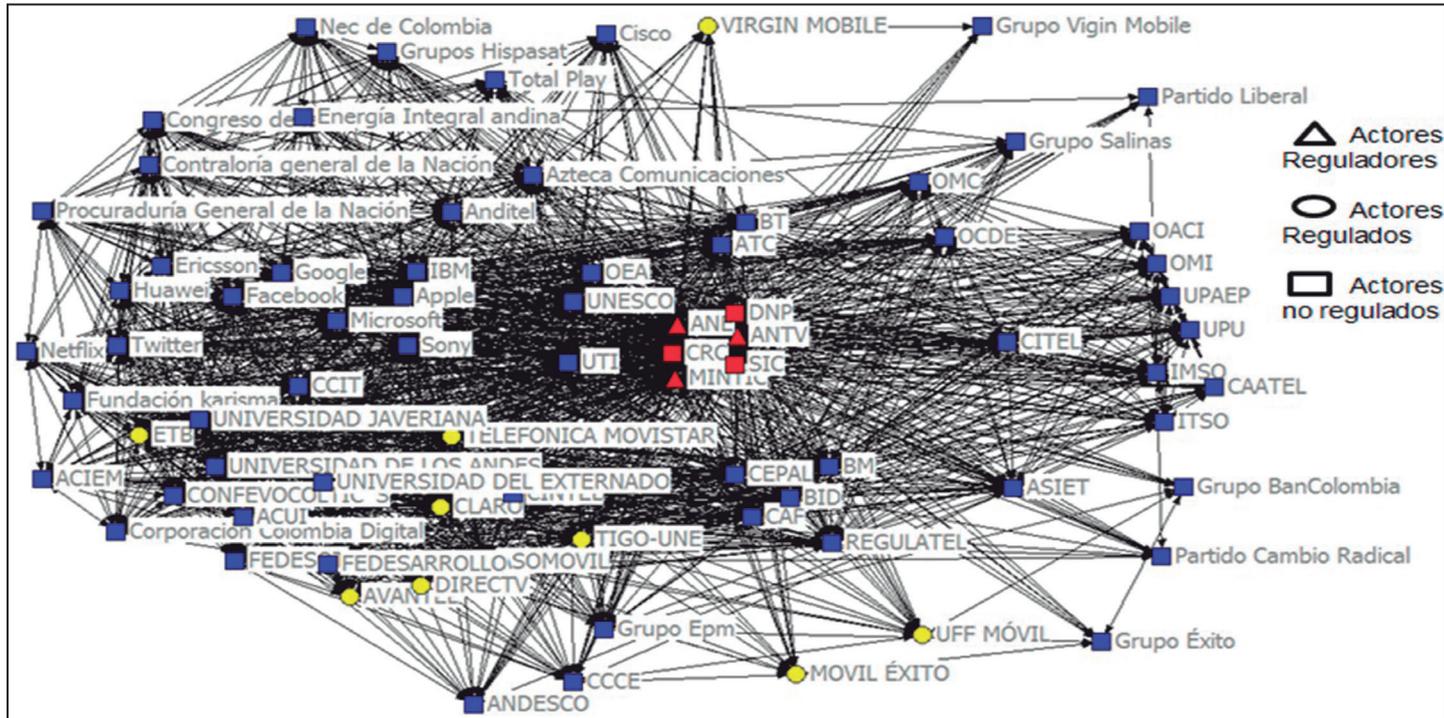
El anterior cuadro se basa en los hechos de la transacción de recursos, la definición de las dimensiones teóricas de las relaciones entre actores, las propiedades estructurales y posicionales de una red, y la importancia del análisis de la relación actor-estructura y del juego político en el tema del poder (Emerson, 1962; Scharpf, 1997; Latour, 2005; Garrido, 2001; Jordana, 2009; Grau, Íñiguez y Subirats, 2010; Serna, 2012; Zurbriggen, 2004; Cárdenas 2016; 2014a; 2012a; comunicación personal, Laura Chaqués, 10 de octubre, 2016; Jacint Jordana, 20 de julio, 2016; Cristina Zurbriggen, 25 de mayo, 2016).

Gráfica 1. Acceso como dimensión de red de política pública de regulación de las TIC en Colombia, 2009-2018.



Fuente: elaboración propia a partir del programa Ucinet 6.0 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002).

Gráfica 2. Equidad como dimensión de red de política pública de regulación de las TIC en Colombia, 2009-2018.



Fuente: elaboración propia a partir del programa Ucinet 6.0 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002).

4. Discusión

4.1 Análisis estructural

Los resultados de la tabla 2 permiten comparar los dos principios rectores de política pública. El acceso evidencia una densidad (89%) que da cuenta del alto grado en que sus miembros están vinculados con otros, es decir, alta conectividad entre sus actores; por el contrario la equidad evidencia una densidad (53%) que da cuenta del aceptable grado en que sus miembros están vinculados con otros, es decir, regularidad de conectividad entre sus actores.

Tabla 2. Indicadores estructurales de acceso y equidad como dimensiones de red de política pública de regulación de las TIC en Colombia, 2009-2018.

Indicadores estructurales de la red		Acceso	Equidad
Nodos o actores	Representa el número de personas, grupos u organizaciones de la red (nxn).	78	
Las relaciones posibles de la red	$R_p = nx(n-1)$. Número total de nodos por el número total de nodos menos uno.	6006	
Relaciones existentes	Se suma el total de filas o de columnas.	5364	3176
Densidad de la red	$D = (R_e/R_p) \times 100$. Número de relaciones existentes dividido entre las posibles y multiplicado por 100. La proporción de vínculos existentes en un grupo sobre el total de vínculos posibles, como medida básica de la estructura de la red, da cuenta del grado en que sus miembros están vinculados con otros. Permite conocer la alta o baja conectividad entre los actores.	89%	53%
Distancia geodésica o diámetro de la red construida	Promedio de nodos que debe cruzarse para alcanzar a todos los nodos, número de relaciones en el camino más corto posible de un actor a otro o camino más corto entre dos nodos.	1.1	1.5
Distance-Based Cohesion (Compactness) o cohesión basada en la distancia	Mide el grado de interconexión entre actores. Probabilidad de la unión completa de los actores.	94%	76%
La media de todas las relaciones	Indica el promedio de conexiones que tiene los actores en la red.	68.7	40.7

[129]

Tabla 2. (Continuación)

Valor mínimo y valor máximo	Menor y mayor cantidad de lazos en la red.	22-77	7-77
La desviación estándar	Indica la dispersión entre los actores.	10.2	17.6
Network Centralization o índice de centralización	Mide si la red se comporta como una red estrella, es decir, si existe un solo actor central en la red o hay un actor que desempeña un papel central que controla a toda la red. IC = 100% red estrella IC = 0% red horizontal	10,9%	48,3%

Fuente: elaboración propia.

En relación con la distancia geodésica de las dos redes, es menor el acceso (1.1) respecto a la equidad (1.5), lo cual implica que la equidad tiene un promedio más alto de nodos que debe cruzarse para alcanzar a todos los nodos o un número más alto de relaciones en el camino más corto posible de un actor a otro.

[130] Aplicando el indicador de la cohesión basada en la distancia, la tendencia de la red de acceso (94%) entre las relaciones de actores es más simétrica que la de equidad (76%) como dimensión de red, pero ambas redes tienen alta probabilidad de la unión completa de los actores.

La media de las relaciones para acceso (68.7) y para equidad (40.7) se igualan en relación al máximo de lazos en la red para ambas dimensiones (77), pero difieren en el valor mínimo de acceso (22) y de equidad (7).

El índice de centralización permite evidenciar que la red de acceso (10,9%) es más horizontal que la red de equidad (48,3%). Por otro lado, la red de equidad se inclina a una red estrella y la red de acceso no, pero ambas redes, a pesar de su diferencia, evidencian heterogeneidad de actores en la red y que no hay un actor que desempeñe un papel central que controle toda la red.

4.2 Análisis posicional

El análisis posicional de acceso y equidad establece los siguientes indicadores, los cuales, se describen relacionando actores reguladores, actores regulados y actores no regulados, con el fin de establecer la dinámica de las subredes:

Cuadro 5. Indicadores posicionales de acceso y equidad como dimensiones de red de política pública de regulación de las TIC en Colombia, 2009-2018.

Indicadores posicionales de la red		Acceso	Equidad
Rango-grado nodal (<i>degree</i>). Centralidad grado	Evidencia los actores centrales en la red. Evidencia el número de lazos directos de un actor o nodo, es decir, con cuántos otros nodos se encuentra directamente conectado.	* MinTIC, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV (77) con 100% * UTI, Cepal y OEA (77) con 100% * Telefónica-Movistar, Claro, Tigo-Une (74) con 96%	* MinTIC, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV (77) con 100% * UTI (66) con 85% * Telefónica-Movistar, Tigo-Une (48) con 62% * Claro (47) con 61%
Grado de intermediación (<i>betweenness</i>). Centralidad de intermediación	Proporción de veces que un actor está en la ruta entre distintos pares de actores. Indica la frecuencia con que aparece un nodo en el tramo más corto (geodésico) que conecta a otros dos. Es decir, muestra cuando un actor es intermediario entre otros dos actores del mismo grupo que no se conocen entre sí, lo que se denomina «actor puente».	* MinTIC, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV (9.5) con 0,3% * UTI, Cepal y OEA (9.5) con 0,3% * Asomovil (7.5) con 0,25% * Telefónica-Movistar, Claro, Tigo-Une (5.5) con 0,19%	* MinTIC, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV (119.6) con 4% * UTI (50.7) con 1,7% * Tigo-Une (15) con 0,5% * Telefónica-Movistar (14) con 0,4% * Claro (11.4) con 0,39%
Grado de cercanía (<i>closeness</i>). Centralidad de cercanía	Este indicador se calcula si la matriz es simétrica, indica la cercanía de un nodo respecto del resto de la red. Representa la capacidad que tiene un nodo de alcanzar a los demás.	* MinTic, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV Cercanía = 100 Lejanía = 77 * UTI, Cepal y OEA Cercanía = 100 Lejanía = 77 * Telefónica-Movistar, Claro, Tigo-Une Cercanía = 96.2 Lejanía = 80	* MinTic, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV Cercanía = 100 Lejanía = 77 * UTI Cercanía = 87 Lejanía = 88 * Telefónica-Movistar, Tigo-Une Cercanía = 72 Lejanía = 106 * Claro Cercanía = 71 Lejanía = 107

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores posicionales de rango y grado de cercanía tanto para la dimensión de acceso y la equidad indican que los actores de mayor conectividad y representatividad en la red son los actores reguladores MinTIC, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV con 77 relaciones y 100% de afinidad-conectividad en la red. El grado de intermediación evidencia que los actores puente con 9.5 y 0,3% (dimensión de acceso) y con 119.6 y 4% (dimensión de equidad) son dos actores reguladores MinTIC, CRC, SIC, DNP, ANE y ANTV

El Estado tiene una posición representativa en las redes de acceso y equidad por sus respectivos actores reguladores, pero no es el único actor relevante, por la existencia de actores regulados y no regulados que influyen de manera directa en las redes por sus capacidades y recursos reflejados por su rango, grado de intermediación y grado de cercanía.

En la dimensión del acceso, por los actores no regulados están la UTI, Cepal y OEA; y por los actores regulados están Telefónica-Movistar, Tigo-Une y Claro. En la dimensión de la equidad, por los actores regulados están la UTI, y por los actores regulados están Telefónica-Movistar, Tigo-Une y Claro.

[132] El análisis posicional de la red muestra un Estado Promotor y mediador —MinTIC, DNP, CRC, SIC, ANTV, ANE—, que por la dinámica de la red debe cooperar con: a) actores regulados —Claro, Telefónica-Movistar y Tigo-Une— y b) actores no regulados —UTI, Cepal, OEA—, sustentando en el rango, grado de intermediación y grado de cercanía.

Al profundizar el análisis posicional de acceso y equidad, no solo teniendo en cuenta la nominación de actores reguladores, regulados y no regulados, sino la nominación del rol en el sector, se delimitan tendencias fuertes y definidas del sector de las TIC 2009-2018 en orden jerárquico:

□ La representatividad de los actores estatales como centralidad de las redes —MinTIC, DNP, CRC, SIC, ANTV, ANE—.

□ La jerarquía internacional de la Unión Internacional de Telecomunicaciones como organización mundial especializada en TIC.

□ El oligopolio de los operadores internacionales de TIC —Claro, Telefónica-Movistar y Tigo-Une—, y también su participación activa en procesos de responsabilidad social corporativa.

□ La membresía de actores regulados y no regulados —Asomovil, CCIT, Fedesot, Andesco, CCCE, Asiet—.

□ La participación activa de centros de pensamiento de orden nacional-privado —Fedesarrollo, Cintel, Aciem y Corporación Colombia Digital—, y de orden internacional-privado —Cepal, CAF, OCDE y Citel—.

□ Organismos multilaterales de política pública —BID, BM, OMC, Unesco, OEA—.

□ Los servicios de comunicación audiovisual —Google, Facebook, Netflix y Twitter—.

□ Las empresas de fabricación e innovación —Ericsson, Microsoft, Sony, Apple, IBM, Huawei—.

□ Las empresas licitadoras y ganadoras de proyectos de TIC en infraestructura y apropiación de contenidos digitales —Energía Integral andina, Total Play, Anditel, Grupo Hispasat, NEC de Colombia, Cisco, ATC y BT—.

Conclusión

La estimación y análisis de la estructura en red de los principios rectores de acceso —universalidad— y equidad como dimensiones de red de política pública en Colombia 2009-2018, determinan y contrastan una política pública de regulación de TIC muy fuerte en la promoción y el desarrollo de la sociedad de la información-sociedad del conocimiento en materia de acceso, pero medianamente definida en innovación social, inclusión social, apropiación del conocimiento tecnológico por parte de comunidades marginadas, desarrollo tecnológico y potencialización de capacidades regionales y territoriales en materia de equidad.

Esto marca un derrotero de ajustes que se deben realizar al marco regulatorio del sector, en cuanto a: a) mayor circulación y aprovechamiento de datos abiertos que se conviertan en información digital recogida por organizaciones privadas o públicas, difundidas en formatos de fácil acceso; b) mecanismos institucionales para la formalización en red de actores regulados y no regulados que se dinamicen con las membresías existentes que representan a los actores regulados y no regulados del sector; y c) proyectos y programas de equidad como la universalización de componentes educativos digitales, reducción de la brecha entre la ciudadanía digital y los nativos digitales, ruralidad digital y productiva, herramientas digitales aplicadas a la conservación del ambiente, información y bases de datos en tiempo real,

[133]

y plataformas digitales y de fácil entendimiento como bienes públicos — rivalidad y no exclusión—.

Los principios rectores de acceso y equidad como dimensiones de red demarcan una política pública de alta conectividad, multicéntrica y de riqueza heterogénea, y la dinámica regulatoria en materia de acceso y equidad demarca actores de orden Estatal, centralizados y conectados entre sí, con derroteros claros en la transacción de recursos y afinidad de interrelaciones con un alto grado de interdependencia con los actores regulados y no regulados, que se cristalizan en programas y proyectos de gran temporalidad.

Lo anterior permite concluir que la red de política pública de regulación de las TIC en Colombia 2009-2018 responde a una red temática —*issue networks*— porque: a) el Estado ya no es el único agente proveedor de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios en Colombia; b) el marco normativo de las TIC en Colombia incentiva la competencia y la inversión extranjera; c) la eficiencia de las TIC que inciden en la competitividad, productividad y los acuerdos de los actores reguladores e institucionales; d) el acceso es la representatividad de la maximización de los intereses de los actores regulados y no regulados por la sostenibilidad de recursos en las redes; e) la equidad es un proceso de directrices institucionales de los actores reguladores y la responsabilidad social corporativa de actores regulados y no regulados.

[134]

Existe una gran diferencia entre acceso y equidad como principios rectores, porque la orientación de la política busca el desarrollo de un ecosistema digital basado en la oferta —servicios e infraestructura— y la demanda — usuarios y aplicaciones—. En primer lugar, los servicios e infraestructura están representados por un grupo triangular muy fuerte, tipo cartel u oligopolio — Claro, Movistar, Tigo-Une—, el cual tiene alianza estratégica con la compañía en infraestructura American Tower Corporation, sustentada por la venta de la infraestructura y las redes que montaron desde 1994, cuando se firmaron los contratos de concesión con el Gobierno colombiano. Esta transacción se dio con el fin de soportar el crecimiento de la red inalámbrica por medio de contratos de arriendo a largo plazo y contratos de construcción, costo que se refleja de manera indirecta en los precios del mercado.

En segundo lugar, los usuarios tienen una representatividad que no actúa en forma de subred, sino por la lógica institucional y organizacional de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación. Existen otros actores del tercer sector,

como la Fundación Karisma y la Asociación Colombiana de Usuarios de Internet (ACUI), que carecen de burocracia especializada que no les permite generar un debate profundo sobre el desarrollo del sector y deben hacer alianzas con centros de pensamiento como Cintel, Corporación Colombia Digital y Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT), en asocio con Fedesarrollo, los cuales apoyan los principales operadores.

El principio rector de equidad, al medirse como una dimensión de red de política pública, presenta una diferencia alta con el principio rector de acceso. Se puede afirmar que es un proceso medianamente importante y residual para los actores regulados y no regulados, eso lo evidencia las gráficas y los datos estructurales y posicionales de las redes en cuanto a la centralidad de los actores reguladores y logros de la política pública de TIC en Colombia 2009-2018.

Los actores reguladores en el acceso como dimensión de red son nodos de relevancia y tránsito entre los demás actores, con muy poca dispersión con los demás actores de la red; por el contrario, los actores reguladores en la equidad son nodos de alta jerarquía y centralidad, con una dispersión notable con los demás actores de la red. Los actores regulados y no regulados en el acceso como dimensión de red son nodos que relejan una conectividad alta y muy poca dispersión entre ellos, lo cual los hace relevantes en la dinámica en red propia del sector; en cambio, en la equidad como dimensión de red son nodos que relejan una conectividad media y una dispersión alta entre ellos, lo cual los hace poco relevantes.

[135]

Es importante analizar que dentro de la red hay ciertos actores que participan, pero hay que determinar si todos los actores tienen el mismo poder, esto depende de cómo se estructuran las relaciones entre los poderes públicos y los poderes privados, y los recursos que tienen las organizaciones que participan. Si se pertenece a la industria TIC se tiene mucho poder, porque se posee información que el actor público necesita, esto genera poder para negociar o interactuar. El contexto de una dinámica en red no institucionalizada afianza rentas de información, autonomía y movilidad en recursos, contratación, competitividad por producción intelectual y de conocimiento en forma de consultoría de orden nacional e internacional, subredes de innovación y producción de TIC no reguladas pero legitimadas por la dinámica de los actores en la construcción y evaluación del costo-beneficio de las conexiones.

Referencias bibliográficas

1. Aguirre, Julio L. (2014). Actores, relaciones y estructuras: introducción al análisis de redes sociales. *Hologramática*, 2 (20), pp.161-187.

2. Aubin, David & Verhoest, Koen (eds.). (2014). *Multilevel Regulation in Telecommunications. Adaptive Regulatory Arrangements in Belgium, Ireland, the Netherlands, and Switzerland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

3. Barozet, Emmanuelle. (2002). La teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia Política: una herramienta heurística. *Revista de Ciencia Política*, xxii (1), pp. 17-38.

4. Borgatti, S. P., Everett, M. G. & Freeman, L. C. (2002). Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis (6.0). [Software de cómputo]. Harvard: Analytic Technologies.

5. Cárdenas, Julián. (2012a). Varieties of Corporate Networks: Network Analysis and fsQCA. *International Journal of Comparative Sociology*, 53 (4), pp. 298-322. <https://doi.org/10.1177/0020715212460257>

6. Cárdenas, Julián. (2012b). La organización en red del poder corporativo: una tipología de redes corporativas. *Revista Internacional de Sociología*, 71 (1), pp. 77-105. <https://doi.org/10.3989/ris.2010.09.04>

7. Cárdenas Julián. (2014a). Are Latin America's Corporate Elites Transnationally Interconnected? A Network Analysis of Interlocking Directorates. *Global Networks. A Journal of Transnational Affairs*, 15 (4), pp. 424-445. <https://doi.org/10.1111/glob.12070>

[136]

8. Cardenas, Julián. (2014b). *El poder económico mundial. Análisis de redes de interlocking directorates y variedades de capitalismo*. Madrid: CIS.

9. Cárdenas, Julián. (2016). Why do Corporate Elites form Cohesive Networks in Some Countries, and Do Not in Others? Cross-National Analysis of Corporate Elite Networks in Latin America. *International Sociology*, 31 (3), pp. 341-363. <https://doi.org/10.1177/0268580916629965>

10. Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>

11. Emerson, Richard M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27 (1), pp. 31-41. <https://doi.org/10.2307/2089716>

12. Garrido, Francisco J. (2001). El análisis de redes en el desarrollo local. En: Montañés Serrano, Manuel; Rodríguez-Villasante Prieto, Tomás y Martín Gutiérrez, Pedro (coords.). *Prácticas locales de creatividad social* (pp. 67-89). Madrid: El Viejo Topo.

13. González, Camilo Ignacio. (2017). Measuring and Comparing the Distribution of Decision-Making Power in Regulatory Arrangements of the Telecommunication Sector in Latin America. *Journal Utilities Policy*, 49, pp. 145-155. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.04.002>

14. González, Camilo Ignacio; Nurul Amin, Md & Verhoest, Koen. (2015, 12th June). *Measuring and Explaining Coordination in Multilevel and Multi-Actor Regulatory Arrangements of Liberalized Telecommunication Markets in Europe, Latin America, and South Asia*. 4th Conference on the Regulation of Infrastructures: Regulating Network Industries in Emerging Countries. Florence School of Regulation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute Conference Room, Villa La Fonte.

15. González Builes, Nicolás. (2014). La teoría de redes sociales y las políticas públicas. Una aproximación al debate teórico y a las posibilidades de intervención en realidades sociales. *Revista Forum*. 2 (6), pp. 81-97.

16. Grau Solés, Marc; Íñiguez Rueda, Lupicinio y Subirats, Josep. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología Política*, 41, pp. 61-80.

17. Guerra de la Espriella, María del Rosario y Oviedo Arango, Juan Daniel. (2011). De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09). *Estudios y Perspectivas*, 22. Recuperado de http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc_download/1617-de-las-telecomunicaciones-a-las-tic-ley-de-tic-de-colombia-l1341-09?Itemid=930

18. Jordana, Jacint. (2009). Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1, pp. 9-15.

19. Jordana, Jacint & Sancho, David (eds.). (2004). Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State. In: *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (pp. 296-319). Cheltenham: Edward Elgar.

20. Jordana, Jacint & Levi-Faur, David. (2005). The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), pp. 102-124. <https://doi.org/10.1177/0002716204272587>

21. Katz, Raúl. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Barcelona: Fundación Telefónica.

22. Kuz, Antonieta; Falco, Mariana y Giandini, Roxana. (2016). Análisis de redes sociales: un caso práctico. *Computación y Sistemas*, 20 (1), pp. 89-106. <http://dx.doi.org/10.13053/cys-20-1-2321>

23. Langley, Ann & Royer, Isabelle. (2006). Perspectives on Doing Case Study Research in Organizations. *M@n@gement*, 9 (3), pp. 81-94. <https://doi.org/10.3917/mana.093.0081>

24. Latour, Bruno. (2005). *Reassembling the Social: An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University.

25. Lopasso, Guilherme. (2011). Como lidiar con servicios Over-The-top. *Ericsson AB*. Recuperado de <https://es.slideshare.net/EricssonLatinAmerica/ott-es>

[137]

26. Lozares, Carlos y Verd Joan Miquel. (2015). Bases socio-metodológicas del análisis de redes sociales. En: García Ferrando, Manuel; Alvira, Francisco; Alonso, Luis E. y Escobar, Rafael. *Análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 664-688). Madrid: Alianza.

27. Machín Ramírez, Juan. (2011). *Redes sociales e incidencias en políticas públicas. Estudio comparativo México-Colombia*. México D. F.: Centro Cáritas.

28. Musca, Geneviève. (2006). Une strategie de recherche processuelle: l'étude longitudinale de cas enchâssés. *M@n@gement*, 9 (3), pp. 153-176. <https://doi.org/10.3917/mana.093.0153>

29. Nurul Amin, Md & Verhoest, Koen (2016, 6-8 July). *De-facto Coordination in Regulatory Decision-Making on Liberalized Telecommunications Sector in Bangladesh and Nepal: A Social Network Analysis*. Regulatory Governance, Tilburg University.

30. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean. A Digital Economy Toolkit*. Paris: OECD. Retrieved from <http://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264251823-en.pdf?itemId=/content/publication/9789264251823-en&mimeType=application/pdf>

31. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2014). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*. París: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209558-es>

[138] 32. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015*. París: OCDE. Recuperado de <http://www.ccoo.es/7ca5782b36b4c532407d13dc6f4c476200001.pdf>

33. Patton, Michael Quinn. (2002). *Qualitative Evaluation & Research Methods*. Thousand Oaks: Sage.

34. Rama, Paula y Luaces, Pilar. (2007, septiembre). *Análisis de redes aplicado a la formación de la agenda pública en las conurbaciones gallegas: los casos de Vigo y A Coruña*. IX Congreso de la Federación Española de Sociología, Barcelona.

35. Ramilo Araujo, María del Carmen. (2010). Políticas públicas, instituciones y actores para la promoción de la sociedad de la información y/o del conocimiento: un análisis comparado de Catalunya y Euskadi. (Tesis doctoral). Universidad del País Vasco. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i1.415>

36. Rodríguez, Josep. (2005). *Análisis estructural y de redes*. Madrid: CIS.

37. Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

38. Serna González, Luis Antonio. (2012). Análisis estructural de una red temática de política pública: el caso del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud. (Tesis de maestría). El Colegio de San Luis, San Luis Potosí.

39. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2015). La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 46, pp. 221-241.

40. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2016). El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes. *Tendencias*, xvii (2), 79-92. <https://doi.org/10.22267/rtend.161702.4>

41. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2018). La red de política pública de regulación del servicio público de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia 2009-2016: el acceso (universalidad) y la equidad como principios rectores. (Tesis doctoral). Universidad del Valle, Cali.

42. Valencia Tello, Diana Carolina. (2015). Implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia. *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*, 14. <http://dx.doi.org/10.15425/redecom.14.2015.07>

43. Varela Barrios, Edgar. (2015). Los retos de las políticas públicas de provisión de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia - Universalidad en el acceso y equidad como principios constitucionales Versus las asimetrías de poder e información y la captura de rentas por los operadores empresariales. Manuscrito inédito.

44. Verd Pericás, Jhoan Miquel y Martí Olivé, Joel. (1999). Muestreo y recogida de datos en el análisis de redes sociales. *Qüestió*, 23 (3), p. 507-524.

45. Wasserman, Stanley y Fauts, Katherine. (2013). *Análisis de redes sociales. Métodos y aplicaciones*. Madrid: CIS.

46. Yin, Robert. (2003). *Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.

47. Zurbriggen, Cristina. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 30, pp. 167-188.

[139]



The Role of Brazilian Intelligence in the Geopolitics of *Grandeza* (1964-2002)*

Gisela da Silva Guevara (Portugal)**

Abstract

Far from what most scholars have assumed, under the authoritarian regime (1964-1985) Brazil did not limit itself to importing anticommunist concepts from the United States, but it developed a conceptualization of its own aimed at transforming the country into a regional hegemon. The author's starting assumption is that little attention has been paid to the role of Brazilian intelligence in the aspirations of the leaders of the country since the putsch of 1964, who followed the scope of achieving regional hegemony. Moreover, this article shall show that this aim has historical continuity from the authoritarian regime through democratic Brazil given the fact that intelligence was still employed to support the country's aspirations of greatness (*Grandeza*) under Collor de Mello (1990-1992) and Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Keywords

International Relations; Geopolitics; Regional Hegemony; Security; Intelligence; Brazil.

Reception Date: October 2018



Approval Date: March 2019

How to Cite this Article

Guevara, Gisela da Silva. (2019). The Role of Brazilian Intelligence in the Geopolitics of *Grandeza* (1964-2002). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 140-162. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a07>

* Article originally derived from a postgraduate thesis submitted at the University Brunel, London, which was later developed within the framework of a new theoretical approach in the field of Latin American geopolitics.

** BA in History. MA in Intelligence and Security Studies. PhD in Political Science and International Relations. Professor and researcher at the Faculty of Finances, Government and International Relations, Externado de Colombia University. Email: gisela.silvaguevara@gmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3905-4762>

El papel de la inteligencia brasileña en la geopolítica de *Grandeza* (1964-2002)

Resumen

Lejos de lo que la mayoría de los estudiosos han asumido, bajo el régimen autoritario (1964-1985) Brasil no se limitó a la importación de conceptos anticomunistas de Estados Unidos, sino que desarrolló una conceptualización propia que buscaba transformar al país en una potencia hegemónica regional. El punto de partida de este artículo es que se ha prestado poca atención al papel de la inteligencia brasileña en las aspiraciones de los líderes del país desde el golpe de Estado de 1964 en aras de alcanzar la hegemonía regional. Además, este artículo demuestra que este objetivo tiene una continuidad histórica entre el régimen autoritario y el Brasil democrático, dado que la inteligencia todavía se ha empleado para apoyar las aspiraciones de grandeza del país —*Grandeza*— bajo los mandatos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Palabras clave

Relaciones Internacionales; Geopolítica; Hegemonía Regional; Seguridad; Inteligencia; Brasil.

[141]

Introduction

Economic power, number of inhabitants, access to technology and military power are decisive requirements for a country to become a rising power (NIC, 2004, p. 9).¹ Nonetheless, intelligence is also a crucial tool for nations with aspirations to become regional hegemons. According to Marco Cepik (2002, p. 264), «information superiority» allows a more efficient management of human and material resources, increases the survivability of military forces and contributes to better performing the functions of command during a war. Furthermore, Cepik (2007, p. 150) observes that «intelligence services are an essential part —along with the military, police, and diplomats— of the bureaucratic apparatus of any state with minimal intentions of having autonomy² in the international system.» For his part, Michael Herman (2003) points out that intelligence is «a significant part of the modern state and a factor in government's success and failure. [...] It constitutes its own particular kind of state power: intelligence power.» (p. 2).

[142]

According to Cepik (2002), intelligence services cannot be defined as hard power because they fulfill informational functions but they can be used for coercive purposes. Nonetheless, Intelligence has often been viewed as a tool of hard power. A publication of the US Army describes the intelligence warfighting function as «the product resulting from the collection, processing, integration, evaluation, analysis, and interpretation of available information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements, or areas of actual or potential operations.» It follows: «The Army generates intelligence through the intelligence warfighting function.» (Headquarters. Department of the US Army, 2010). From the author's perspective, the current case study would be better investigated if it is assumed that Brazilian intelligence services were a

¹ See for instance, the report of National Intelligence Council on China and India: «A combination of sustained high economic growth, expanding military capabilities, and large populations will be at the root of the expected rapid rise in economic and political power for both [China and India] countries.» (NIC, 2004).

² According to Tullo Vigevani and Gabriel Cepaluni (2009, p. 5), autonomy can be generally defined as «the condition allowing states to formulate and implement foreign policies independently of constraints imposed by more powerful states. This term lies within a continuum whose extremities are total dependence (or alignment) and full autonomy.»

crucial tool of smart power³ strategies to consolidate the country's regional ambitions between 1964 and 2002.⁴

In order to conduct the present research it is necessary to take into account various notions of what defines regional powers ideational projects and their strategies, particularly those of Brazil. As Andrew Hurrell (2010, p. 16) states, «ideas and interests of regional powers can rarely be understood solely within a domestic or regional context. Regional powers do not exist as closed-off entities.» In turn, Kurt Weyland (2016, pp. 145-146) highlights the «means-ends dilemma that constraints rising middle powers: if they want to propel their ascendance, they must foreswear antagonism against established powers and forgo aggression against the weaker neighbors.» Also, Sean Burges (2009) argues that there is an ideational dimension of the Brazilian leadership after the Cold War that aimed at articulating South America «as a distinct geoeconomic and geopolitical space.» (p. 14).

Daniel Flemes (2010, p. 100) states that «for a long time Brazil has been regarded as a passive regional power in a South America marked by self-isolation.» Since the Cardoso administration, mainly during his second period, Brazil focused decisively on South America, which meant, inter alia, employing regional strategies in order to consolidate Brazil's regional leadership; for example, mediating regional territorial conflicts. As Matias Spektor (2010, p. 192) observes, «Brazil's regional activism [...] can be traced back to the 1980s, gaining momentum in the late 1990s and 2000s.» In turn, Burges (2009, p. 27) highlights that under the Figueiredo presidency, during the authoritarian regime, there was a «resurgence of regional integration policies in the Southern Cone.» Referring mainly to Brazil, India and South Africa in the 21st century, Philip Nel & Matthew Stephen (2010, p. 71) stress that «in their regions» regional powers «rely on a preponderance of material and ideational resources and institutional capacities to project their interests and values beyond their immediate borders and provide some cohesion to the region by delivering one or more public goods.»

[143]

³ According to Joseph Nye (2004) smart power combines soft and hard power.

⁴ For a conceptualization of Brazil's smart power strategies between 2003 and 2014 see Gisela da Silva Guevara (2018).

Since Brazil had not mainly used military actions in South America during the 20th century,⁵ some scholars highlight that the country's strategies aimed at consolidating a «South American region» under Brasilia's leadership were pursued by means of economic cooperation with its neighbors. For example, Burges (2009) stresses Brasilia's strong economic presence since the 1970s in Bolivia and Paraguay, whereas Weyland (2016, pp. 145-146) underscores that «Brazil's determination to augment its national power [...] requires economic cooperation to boost its development and thereby strengthen its resource base for projecting international influence.»

This paper argues that in order to better explain Brazil's strategies to advance an autonomous project of «*Brasil potencia*» since 1964, it is important to take into account actions pursued by Brazilian intelligence services in South America backed by the ideational project of Brazil's role in the region as guarantor for security and development. Since the nation has been peaceful and has avoided involvement in interstate armed conflicts, one might mistakenly claim that intelligence has not played a significant role in this country. But this premise does not resist a closer review of sources. In fact, Brazil has employed sophisticated intelligence since the 1960s to influence its neighbors broadly.

[144]

The author's starting hypothesis is that little attention has been paid to the role of Brazilian intelligence in the aspirations of the leaders of the country since the putsch of 1964, following the scope of achieving regional hegemony. Moreover, this article shall show that there is a historical continuity from the authoritarian regime through democratic Brazil given the fact that intelligence was still employed to support the country's aspirations of greatness (*Grandeza*) under Collor de Mello and Fernando Henrique Cardoso.

The various approaches to hegemony in international relations make it difficult to define precisely the role of Brazil in regional affairs. According to Dirk Nabers (2010, p. 69), «in a nutshell, hegemony means nothing more than the discursive struggle between political actors over the assertion that their particular representations of the world have a universal significance.» Burges (2009, p. 10) introduced the notion of a «consensual hegemony»

⁵ Although, out of South America, Brazil was one of the invading countries during the intervention led by the United States in the Dominican Republic in 1965.

that is «not about the framing of an explicit power relationship [...]. Rather it focuses on the construction of a project, in the Brazilian case, on various regional initiatives in South America.» Tracing back the Brazilian project of a South American regionalism, Burges argues that this project had less successful outcomes from Rio Branco to President Kubitschek.

Brazil has tried, in most cases successfully, to influence its neighbors not only by financial and economic means but also by cooperating with neighboring countries in intelligence issues. From 1964 through 1985, this cooperation aimed not only at creating regional security based on the conception that communist subversion was the main obstacle to development, but also at achieving regional hegemony.

Since 1990 until 2002, when Brazil began to consolidate its democracy, intelligence was used to challenge a perceived US threat from the North against Brazilian sovereignty, particularly in the Amazon. Furthermore, democratic Brazil established a monitoring system over the Amazon, SIVAM,⁶ aimed not only at facing presumed threats from developed countries, but also at consolidating regional hegemony.

1. Golbery do Couto e Silva: The State and the Strategy of Fighting Subversion

[145]

When Minister of External Relations Oswaldo Aranha urged for an alliance with the United States and for to Brazil to participate in World War II in 1943, one of the advantages he had in mind for his country was «a better position in world politics» after the end of the conflict (MacCann, 1995). Nonetheless, the aspiration for a better position in the post-war world order was soon confronted by the awareness that, despite Brazil's participation in World War II, no substantial advantages would be obtained.⁷ The failure of the South American nation to accomplish its dream of holding a permanent seat on the UN Security Council would have substantial implications for the foreign policy pursued by Brazil toward the United States during a great part of the Cold War.

⁶ SIVAM, the Amazon Surveillance System, consists of an advanced electronic system in the Amazon basin to monitor illegal activities such as drug trafficking and to control natural resources.

⁷ For more on the Brazilian expeditionary force (FEB) sent to fight in WWII, see Frank MacCann (1995).

In fact, during the Cold War Brazil conducted regional and hemispheric strategies, combining autonomy and acquiescence dynamics, aiming at less asymmetric relations with the United States.⁸ Moreover, multilateral initiatives such as the Contadora Group sought to negotiate a settlement in Central America aimed at restraining US influence (Weyland, 2016). The same could be said regarding the Amazon Cooperation Treaty signed in 1978.

An imposed bipolar order gave the Brazilian leaders a welcome opportunity to enhance the position of the nation as the protector of the values of Western Christian civilization. Thus, authoritarian Brazil positioned itself in Latin America as an important ally of the United States. But on the other hand, decision makers could not forget the betrayed aspirations of Brazil *vis-à-vis* Washington in the 1950s.

In 1964, President João Goulart's foreign policy regarding the United States was deemed too independent, raising serious concerns on the part of Washington and Brazilian anti-leftist social sectors. Nonetheless, when a military coup overthrew him in 1964, the autonomous project regarding «*Brasil potencia*» was not forgotten. In fact, it was pursued under the authoritarian regime.

[146]

The military officers that instigated the coup shared the belief that national security, stability and development were crucial components of greatness (*Grandeza*).⁹ Among the leading figures of the group responsible for the putsch that led Goulart to step down were Golbery do Couto e Silva and Carlos de Meira Mattos. The former had received advanced military training in 1944 at Fort Leavenworth, Kansas, and had served as an intelligence officer with the *Força Expedicionária Brasileira* (FEB), the Brazilian expeditionary force sent to fight in World War II (Rose, 2005). Later, he created in the 60s the *Serviço Nacional de Informações* (SNI), the national intelligence agency of Brazil.

The General became the first head of the organization. The SNI was to supervise and to coordinate intelligence and counter-intelligence activities in the country in the realm of national security (Antunes, 2002). Among its most

⁸ See also regarding this Guevara & Ardila (2018) based on the approaches of Russell & Tokatlian's on relational autonomy.

⁹ *Grandeza* is briefly defined by Jack Child (1979, p. 90) as «The search for great power status.»

important tasks were to advise the President on security issues, to create a national system of information, to gather and evaluate intelligence information, and to coordinate and to plan the activities of the General Secretary of the National Security Council (Stepan, 1988).

Golbery do Couto e Silva believed that the centralization of power was necessary to enhance security in Brazil from a Hobbesian perspective, although he cautioned against any abuses that could derive from a misinterpretation of this postulate (Guevara, 2014, 4-7 August). The viewpoint of do Couto e Silva was that, given a context in which communists had chosen a subtle way to infiltrate Western societies, the application of «preventive and, if necessary, repressive measures» (E Silva, 1967, p. 22) was a blunt need. According to him, South America had to make every possible effort to avoid falling into the arms of Communism. Nonetheless, the General pointed out that the security-freedom dilemma was difficult to solve.

According to Pedro Rivas Nieto (2008) the national security doctrine, which was conceptualized in the United States and expanded to Latin America, had as main concern the fight against Communism using any means necessary. It was assumed that if the enemy was not destroyed, the survival of all the nation would be jeopardized. But Golbery do Couto e Silva's focus was not only on Brazil's loyalty to the United States in this fight. Rather, his main aim was that the struggle against Communism would enhance the position of the country in the hemispheric dynamics, leading it out of the periphery.

[147]

Within the context of the Cold War, the Cuban missile crisis, and increasing activities from guerrilla movements, the Brazilian military began to develop a national security doctrine with a counter-subversion emphasis. A new kind of warfare emerged, somewhat different from that of classical wars. In his *Geopolítica do Brasil*, do Couto e Silva mentioned his concerns over the variety of guerrilla warfare tactics and ideological communist diffusion strategies, using social tensions to attain communist objectives (E Silva, 1967, p. 137). According to what he saw as the main national security goals, the security strategy of Brazil had to consider aspects of internal and external geopolitical security as well, while jointly cooperating with underdeveloped nations and power centers of the Western world, in order to consolidate its position in global affairs.

The General highlighted the significant role Brazil should play in the Western Hemisphere through its continental and global prestige, and its crucial geostrategic position in the South Atlantic (E Silva, 1967). He also put a strong emphasis on the presumed ability of Brazilian decision makers to better understand the problems of the developing world.

It is also important to take into consideration do Couto e Silva's concept of the role of the state in the strategy for fighting subversion and Communism, because the argument of this article is based precisely on the idea that the Brazilian military developed an efficient security apparatus in which intelligence would be very significant, allowing the nation to play a much more proactive and independent role in the security strategy of the Western world than is commonly assumed.

The Brazilian authoritarian regime was supported in the 70s by an economic growth that reached 9.6 % while developed countries such the United States were affected by the oil crisis (Gaspari, 2014). But President Geisel and some of his advisers had more ambitious objectives. They aimed to enhance the position of the country in the Atlantic by recognizing the independence of African countries such Angola, even against the will of the United States.

[148]

Kissinger was sent by Washington to criticize Brasilia's stance in relation to former Portuguese colonies where socialist leaders such as Agostinho Neto seized power. Moreover, Brazilian intelligence services were collaborating with Portuguese General Spínola, preparing a possible coup in Portugal (Gaspari, 2014). Brazil's ambitions were going global, even against the interests of the United States. Nonetheless, the relationship between the SNI and President Geisel was stressful, since the government decided to recognize the Popular Republic of China, against the stance of senior officers of the SNI more aligned with an orthodox anticommunist ideology.

Priscilla Antunes (2002, p. 76) mentions that in Brazil «intelligence activities were identified with national security itself.» But it was the highly sophisticated professionalization of intelligence (Stepan, 1988) under the supervision of the military that led Brazilian intelligence agencies to play a key role in the national security apparatus.

Repression and close surveillance of domestic «subversive» elements were common in Brazil (Stepan, 1988; Antunes, 2002). Thus, combating supposed subversives was an important component of the training and education of Brazilian intelligence officials. In this regard, it is worth noting that the final scope of intelligence activities, in line with the military ideology of the 1960s and 1970s, was to ensure that the vital *Objetivos Nacionais Permanentes* (permanent objectives of the nation) were achieved.¹⁰

More than subserviently helping US foreign policy goals against Communism, as argued by some authors,¹¹ the Brazilian state was to enhance the removal of subversion foci according to national interests. Chaos derived from «red» subversion was considered to be a major obstacle to attain *Grandeza*. But when Carter came to power, in 1977, the priority given to human rights in the foreign policy of the United States (Rivas, 2008) had implications for the US-Brazil relations. Meanwhile, in the mid-70s an intense debate took place in the Geisel government on this issue and on how to answer allegations of human rights abuses in the context of rising concerns on the part of multilateral organisms, such as the United Nations (CNV, 2014).

In the 1970s US intelligence estimated that Brazilian armed forces considered it was their duty to guide the South American country to «its rightful place in the world,» viewing civilian politicians with distrust (Kraft & Siekmeier, 2009, Doc. 146). It is undeniable that there were close ties between Brazilian and US intelligence, and that US military agencies and their training schools¹² had a deep influence on the development of the Brazilian national security doctrine (MacSherry, 2009; Comblin, 1979).¹³ Nonetheless, the Brazilian military regime had ambitious goals that went well beyond a mere combat against subversion, following US anticommunist guidelines; it aspired to become a regional hegemon in Latin America.¹⁴

[149]

¹⁰ On the ONP, *Objetivos Nacionais Permanentes*, national permanent objectives, see above Golbery do Couto e Silva (1967).

¹¹ For example, Alan Rouquié (2007, p. 341) emphasizes on Brazil's dependency on the United States, mentioning the «*suivisme militant*» of President Castelo Branco.

¹² With regard to the importance of the US Army School of the Americas for the training of the Latin American military see Carlston Fox (2001), who argues that «Throughout the USARSA's 54 years existence placed the United States in an influential position to achieve U.S. national interests by thwarting Communist insurgencies [...]» (p. 81).

¹³ Comblin, a Belgian priest, saw the United States as the influence, *par excellence*, behind the entire development of the Brazilian security doctrine.

¹⁴ The CIA and the Department of State saw Brazil's aims as «seeking to fill whatever vacuum the US leaves behind» (Kraft & Siekmeier, 2009, Doc. 146).

2. Brazil and its Intelligence Apparatus: The Bid for Regional Influence

After cooperating with the first and third world to remove the internal threat of subversion, the Brazilian national security doctrine's long-term scope under the military was to secure an important place for the country on the international stage. Thus, the idea that foreign security concepts were simply imported into the Brazilian national security doctrine fails to appreciate the Brazilian ambitions for regional and international leadership. For instance, Priscilla Antunes (2002, p. 78) sees the role of Brazilian intelligence officers merely as a tool of the United States to indoctrinate others in a process of ideology exportation in order to fight Communism. The idea of the importation of security concepts can also be seen in Diego Cardona (2004).

The author of this article disagrees with scholars who see these concepts merely as a copy of the US security conception. While the military regime was focused on the short-term goal of eliminating subversion, seen as a main obstacle to national development, it maintained the long-term vision of Brazil playing a vital role between the global North and South. Furthermore, it is important to note that Golbery do Couto e Silva (1967) stressed that the United States had to understand the legitimacy of Brazil's aspirations toward global power, stating: «We can also fulfill our "manifest destiny"» (p. 52). Moreover, the General argued that since «among our neighbors there is a growing opposition to the United States, which cannot be hidden,» Brazil had the best conditions to bargain with the superpower in loyal terms (E Silva, 1967, pp. 50-51).¹⁵

In the process of reaching a powerful international status for its country, the Brazilian military elite had no intention of watching the country become the American «backyard.» Nonetheless, for practical reasons, as pointed out by David Schwam-Baird (1997), it advocated for a close alliance with the United States so that the nation could receive technological assistance in order to accomplish *grandeza*. Furthermore, Burges (2009) argues that in the late 60s «the logic behind a dependence on US economic and military aid was becoming increasingly questionable.» (p. 24).

¹⁵ The Portuguese original version is: «[...] quando entre nossos vizinhos hispano-americanos recrudescer a oposição aos Estados Unidos da América [...], o Brasil pode estar em condições superiores [...] para uma barganha leal» (E Silva, 1967, pp. 50-51).

Intelligence was to have crucial relevance for the security apparatus that the Brazilian military developed under the authoritarian regime. SNI had the legal right to have offices placed in each governmental ministry, university and state-owned enterprise, in order to inspect daily activities. Along with the central SNI agency, regional branches were established in the main Brazilian cities (Stepan, 1988; Antunes, 2002).

The SNI was meant to coordinate the three intelligence services of the Army, Air Force and Navy, but in practice, the Army kept its autonomy and dominated the other two services, maintaining close ties with the SNI. Nonetheless, the SNI had the monopoly on advanced intelligence training. In 1971 a school for intelligence education and training, the ESNI, was created. This school was answerable directly to the president. In fact, it was the highly sophisticated professionalization of intelligence, under the supervision of the military, what led Brazilian intelligence agencies to play a key role in the national security apparatus (Stepan, 1988, Cepik & Antunes, 2004).

As Brazilian military gave intelligence services a key role to play in Brazil's bid for regional influence, this may explain why the decision makers were interested in participating in the Plan Condor; an arrangement for interchanging intelligence in order to combat Communism in Latin America.¹⁶ According to a partially declassified CIA document, «Operation Condor is a cooperative arrangement among security services of Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, and Brazil to counter terrorism and subversion» (CIA, 1977, April 8).

[151]

Brazil was not one of the first countries to join the Plan Condor, it joined only after the plan had already been agreed upon by Chile and Argentina, which were the most important members at the time. Notwithstanding, Brazilian power holders soon showed their intention to intervene by all means necessary in the internal conflicts of its neighbors to contend subversion.

Brazil was invited by the Chilean director of the Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) to participate in the first official meeting of Plan Condor, which had as its main objective examining the «efficient coordination that allows an opportune exchange of information and experiences, in addition

¹⁶ A CIA cable sent in 1976 mentions that «Brazil has adhered to the original agreement among Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia, and Paraguay to cooperate to exchange information on terrorism and subversion [...]». (Kraft & Siekmeier, 2009, CIA cable, August 12).

that the security heads could know each other, at a certain grade» (CNV, 2014). This meeting took place in Santiago de Chile in 1975. Six countries attended: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay. The two Brazilian military officers who attended had experience in combatting the Araguaia guerrilla.¹⁷

Brazilian intelligence officers were cooperating closely with the activities and operations of other South American intelligence services, and the SNI also participated in the creation of foreign intelligence services, such as the Chilean DINA (MacSherry, 2009). Furthermore, DINA officers were sent to Brazil and South Africa¹⁸ to receive training (Rivas Nieto, 2008).

It is important to note that in the 1970s and in the 1980s the power of SNI had expanded to such a degree that two presidents of the military regime, Médici and Figueiredo, had been heads of this organization. Although in most cases the SNI was not directly involved in operations, its actions like phone bugging and violation of correspondence ultimately led to arrests and torture (MacSherry, 2009). One of the three sections of the agency, Internal Security, was in charge of monitoring individuals deemed to be a threat to the regime (Cepik & Antunes, 2003).¹⁹ The SNI was exempted from having to inform the Congress about its organization, operations and personnel. Moreover, the head of the central agency had ministerial rank, therefore having a place in the presidential cabinet.

[152]

The degree of professionalism and organization of Brazilian intelligence was highly appreciated by the authoritarian regimes of the Southern Cone, such as Uruguay. The hard-line faction of the Uruguayan army was known as the «Brazilianists» (Mares, 2008, p. 394). This certainly enhanced the influence of Brazil among its Latin American neighbors, namely in political and ideological aspects. Consequently, by way of its intelligence apparatus, Brazil could intervene indirectly in these countries, making it a regional power. The US intelligence estimated: «It is unlikely that Brazil will intervene openly in its neighbor's internal affairs, but the regime will not be above using the threat of intervention or tools of diplomacy and covert action to oppose leftist regimes, to keep friendly governments in office.» (Kraft & Siekmeier, 2009, Doc. 146).

¹⁷ The Araguaia guerrilla fought against the military regime between 1967 and 1974.

¹⁸ During the 70s and the 80s the South African regime saw the fight against leftist movements as a blunt need.

¹⁹ The other two sections of the SNI were Strategic Information and Special Operations.

The sophisticated Brazilian intelligence apparatus was therefore used during the military regime not only for the purposes of combating internal subversion foci, but also to fight left-wing revolutionary activities in other South American nations within the framework of the Brazilian national security doctrine. Thus, while it is common to argue that Brazil's foreign policy was entirely subservient to US interests, this doctrine had facets that sought to assert an autonomous Brazilian influence in the region.

3. The *Abertura*

From the mid-1970s onwards, the rising criticism against the Brazilian military regime was isolating the country on the international stage (Green, n.d.). This would certainly have negative implications for Brazil's ambitions of becoming a world power. Moreover, the attacks of Brazilian exiles and the Church were contributing to a negative image of the country. For example, the Belgian theologian José Comblin was quite successful criticizing the Brazilian regime. Expelled from Brazil in 1972, his books in English, Portuguese, Spanish and French had an important impact on the scholar world of the 1970s and the 1980s. Carlos Fico notes that between mid-1972 and mid-1983 the SNI received 2,800 letters from European citizens who were concerned over human rights violations (Fico, n.d., p. 23). Even the United States ended the support for the Brazilian government in light of its repression against political dissidents.²⁰ As Brian Loveman (1999) observes, Latin American armed forces prepared the elected civilian governments because, among others factors, «they hoped to shed their image as international pariahs» (p. 213).

[153]

To accomplish *Grandeza*, the Geisel government (1974-1979) had significant plans for a trans-Amazonian highway that would link eastern Brazil with Peru, and another highway network that would connect Brazil with Bolivia, Peru, Colombia, and other countries. As Wayne Selcher (1977, p. 19) has claimed, «Brazil could thus influence the course of development in the Amazonian regions of neighboring states via cross-border economic attraction.» The army was to have an important task building infrastructures across the Amazon.

²⁰ In 1977 the US Embassy in Uruguay gave a temporary visa to Leonel Brizola, who was exiled in this country in order to save him from being delivered to Brazil by the Uruguayan authorities. Brizola remained a few months in the United States before leaving to Portugal (MacSherry, 2009). In April 1974, the Portuguese Carnation revolution allowed the return of democracy to the country. Therefore, Brazilian dissidents and opponents to the military regime were welcomed in the Portugal of the mid-1970s.

By the late 1980s, in an internal context of democratization and the end of Cold War, Brazilian intelligence began to focus its attention more on external issues. In an interview with the *Folha de São Paulo*, President Sarney (1985-1990) requested the SNI international affairs reports to be sent to him given their high quality (Valente, 2010, 31 de maio). Still, the SNI continued to monitor workers' strikes and the activities of leftist electoral candidates as part of the internal security program (Antunes, 2002, p. 92). Golbery do Couto e Silva, the father of SNI, died in 1987, leaving a life's work that is still seen with great controversy. Under President Sarney, civil and military intelligence services began to be restructured. A newly approved SNI handbook redefined the Brazilian doctrinal intelligence concepts. By the end of Sarney's term, a workgroup was created in order to propose a «new SNI.» This included redefining its objectives and organization. After 1985, the process of consolidation of Brazilian democracy and the end of the Cold War led to a shift from the combat against «internal enemies» toward other intelligence priorities marked by the events of a new world order. In the 1990s, Brazilian military saw deterring threats to the national sovereignty and integrity as its main priority, such as a presumed foreign interference in the Amazon. On the other hand, President Collor de Mello charged the national intelligence service with the formulation and implementation of a national system to control illegal activities in the Amazon, fearing that international criticism regarding the ecological problems affecting this territory might justify a foreign intervention. Nonetheless, Collor provoked confrontation with the military when he decided to approve a Yanomami indigenous reserve on the border with Venezuela, which was viewed by the Brazilian military as a buffer zone crucial to national security (Zirker & Filho, 2000).

[154]

4. The Agência Brasileira de Inteligência (ABIN): «New» Security Concepts

At the beginning of the 1990s, Brazilian leaders started to develop a security doctrine emphasizing on the implications the new world order would have for national security and sovereignty. The new security priorities were related, inter alia, to the Brazil's objective of defending itself from the perceived threat of interference on the part of the developed countries (e.g. the United States) in territories with rich resources, and in achieving the status of a great power. Since the mid-1990s Brazilian intelligence, still deeply influenced by the military doctrine, had reconstructed its machinery and reformulated its priorities in order to tackle perceived threats related to a novel core of issues

defined by a new national security doctrine. Nonetheless, the aspirations of greatness prevailed and were to be assisted by the new Brazilian Intelligence Agency, the *Agência Brasileira de Inteligência* (ABIN, n.d. a).²¹

President Collor (1990-1992) took the first steps to abolish the SNI and replace it with a new intelligence agency, which should be less dependent on military tutelage and under democratic control. Meanwhile, a new legal framework was developed in order to deter intelligence services from exceeding the scope of their powers. In 1999, a federal law finally established officially the ABIN, the new Brazilian Intelligence Agency, as the central organ of the Brazilian intelligence system (SISBIN).

Cepik (2017) observes that the law that created the SISBIN gave the President the highest level of authority over the system. Since 2002, a further step was accomplished to enhance the control over ABIN activities, putting it under the supervision of the Institutional Security Cabinet (GSI in Portuguese). Nonetheless, Jorge Zaverucha (2008) cautioned against the lack of control over the Agency. For example, in 2000 Federal Deputy José Genoino denounced political espionage pursued by ABIN officers. The deputy stressed: «If it is parallel power, it is serious. If it is not, it is even more serious» (p. 187). Furthermore, Zaverucha (2008) argues that in terms of power «there is a militarization of ABIN.» For example, «there is a military filter that decides which information collected by ABIN will be sent to the President» (p. 191).

[155]

The ABIN is tasked with planning, coordinating and implementing intelligence activities in defense of the country and its sovereignty. This is the strategic objective of the Agency according to the information in its webpage: «Antecipar fatos e situações que possam impactar a segurança da sociedade e do Estado brasileiros, de modo a assessorar o mais alto nível decisório do país [...]» (ABIN, n.d. b).

One of the main purposes Collor de Mello had by extinguishing the SNI in 1990 was the dismantlement of the military control over this intelligence agency, which caused, in the words of Daniel Zirker & João Filho (2000, p. 110), a «military identity crisis.» Nonetheless, his successors Itamar Franco and Fernando Cardoso, worked more closely with the military regarding security

²¹ Collor de Mello tried to replace the SNI by the *Secretaria de Assuntos Estratégicos* (1990-1994), but this attempt was short-lived.

and intelligence issues. At the end of the 1990s the military was successful in maintaining control over key intelligence agencies (Zirker & Filho, 2000, p. 148). It is worth noting that ABIN made serious efforts to provide its analysts with a higher standard of professional education. In fact, there is a significant participation of university professors in the ABIN School and the agency has signed a cooperation agreement with the University of Brasilia in order to provide distance-education to the whole Brazilian territory (Cepik & Antunes, 2004, p. 150).

The end of the Cold War led Brazilian intelligence to rethink its priorities, but internal security continued to be a concern of intelligence agencies (Cepik & Antunes, 2003, p. 351). For example, the Landless Workers' Movement remained closely monitored (Antunes, 2002, p. 108). Nonetheless, the new international order led Brazilian intelligence to devote more attention to the clash between its interests and those of the developed countries, particularly the United States. A new security doctrine was developed by the military, according to which the West-East conflict was replaced by North-South divergences. Zirker & Filho (2000) note that the «insistence upon the threats and risks imposed upon Brazilian sovereignty by the asymmetry in North-South relations became a common concern in military analyses after 1991.» (p. 113).

[156]

Among the «hot issues» that arose were serious concerns on the part of the Brazilian army regarding the US aspirations toward Brazil's territory and its sovereignty in the Amazon. According to scholar Adriana Marques (2004, p. 10), Brazilian armed forces had the perception that the United States wanted to take advantage of the strategic vulnerability of the Brazilian Amazon. In fact, US leaders had advocated that «general interests of humanity» would justify an intervention in the Amazon, with or without the approval of the UN. There was a deep divergence of points of view between Brazil and the United States regarding issues such as Amazonian ecological matters and the construction of infrastructure throughout the Amazon. Brazilian leaders also had concerns about the intentions of other developed countries.

Mitterrand, the French President, stated in an open declaration that Brazil should give away «parts of its sovereignty» in the Amazon, because it would be the only way to help to protect it as a «patrimony of humanity» (Marques, 2004, p. 9). The Brazilian army has concentrated its efforts on the elaboration of a «genuine Brazilian military doctrine» based on the notion that

the enemies of the army are located in the Northern Hemisphere (Marques, 2004, p. 14).

In 1998, President Fernando Cardoso expressed openly his concerns over a speech given by General Patrick Hughes, director of the US Defense Intelligence Agency, considering a US intervention in the Brazilian Amazon, should Brazil put «the environment of the United States at risk» (Zirker & Filho, 2000, p. 115). Moreover, Brazilian public opinion had expressed concerns over Plan Colombia, because it was afraid the United States would use Colombian territory to interfere in the Brazilian Amazon (Moreano, 2005).

In 2002 the Center of Operations and Management of the Amazonian Protection System (CENSIPAM) was created. According to Marco Cepik & Gustavo Möller (2017, p. 11) its focus was on «a critical region for the security and the development of Brazil [...]» It was created in a context of stressful regional relations, since at the beginning of the 21st century the Plan Colombia—an agreement between Colombia and the United Nations with the purpose of fighting drug trafficking—raised concerns on the part of Brazil.

Plan COBRA, a counter-guerrilla operation conceived as a cooperation between Colombia and Brazil, was to be implemented along the Colombo-Brazilian border. Working on Plan COBRA from Brazil's side was the Brazilian military, federal police and the intelligence agency, ABIN. Few years later, the Amazon Surveillance System (SIVAM) began its operations as part of the Amazonian Protection System (SIPAM). Among its objectives are border control, environment protection and monitoring of illegal activities. Furthermore, Nascimento (2010) states that from the point of view of the Brazilian defense policy new perspectives on freshwater and biodiversity became crucial.

Zirker describes SIVAM as «The most important Brazilian military project in the post-Cold War.» (Zirker & Filho, 2000, p. 18). Nowadays, while the technical aspects of SIVAM/SIPAM are under the direction of the Air Force, ABIN is in charge of the protection and security of the information collected by this system.

Adriana Marques (2004) notes that Brazil tried to persuade its neighboring countries to cooperate with SIVAM in the framework of a regional defense and security strategy. Therefore, it can be said that intelligence cooperation

[157]

with South American nations, so well viewed by the Brazilian military under the authoritarian rule, propitiated a Brazilian regional cooperation security strategy that highlighted the fight against transnational threats, such as narcotrafficking, organized crime, ecological disasters and guerrilla activities. Nonetheless, under Collor de Mello and Cardoso the idea behind this security strategy was still led by the Brazilian aspirations to achieve hegemony in Latin America, replacing the influence of the United States.

Conclusion

The sophisticated Brazilian intelligence apparatus was used during the military regime not only to combat internal subversion foci, but also to monitor and to fight left-wing revolutionary activities in other South American nations within the framework of the Brazilian national security doctrine. While it is common to argue that Brazil was entirely subservient to US interests and imported US security concepts, in fact Brazilian doctrine had facets that sought to assert an autonomous influence of the country in the region.

[158] Since 1964, Brazilian military sought to enhance the autonomous project regarding «*Brasil potencia*». Rather than subserviently helping US foreign policy goals against Communism, the Brazilian state was to remove subversion foci according to national interests. Chaos derived from «red» subversion was considered to be a major obstacle to attain *Grandeza*. Using intelligence as a tool, the Brazilian security strategy had to take into consideration aspects of both internal and regional security, while cooperating jointly with underdeveloped nations and centers of power in the Western world, in order to consolidate its position in global affairs.

In the post-Cold War era, under Collor de Melo and Fernando Henrique Cardoso, Brazilian intelligence was still seen as a crucial tool of state power to achieve regional hegemony. With the creation in 1999 of the new national intelligence agency, ABIN, emphasis was put on the professionalization of intelligence analysis. Under Collor and Cardoso Brazil was determined to protect its territorial integrity and sovereignty against the presumed aspirations of developed countries, while «new» rivals were conceptualized. Furthermore, more than ever, technology and intelligence had the scope to allow the country to achieve an old dream, regional hegemony.

References

1. Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). (n.d. a). Seguridad de las Fronteras. Retrieved from <http://www.abin.gov.br/es/atuacao/areas-prioritarias/seguranca-das-fronteiras/>
2. Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). (n.d. b). Missão, Visão e Valores. Retrieved from <http://www.abin.gov.br/es/institucional/missao-e-visao/>
3. Antunes, Priscilla. (2002). *SNI & ABIN. Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao Longo do Século xx*. Rio de Janeiro: FGV.
4. Burges, Sean. (2009). *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida. <https://doi.org/10.5744/florida/9780813033334.001.0001>
5. Cardona, Diego. (2004). L'Evolution de la Notion de Sécurité au Mexique, (PhD thesis), Université de Genève, Genève.
6. Central Intelligence Agency (CIA). (1977, April 8). Documents on Operation Condor. Retrieved from https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0000345186.pdf
7. Cepik, Marco. (2002). Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*, 2 (2), pp. 246-267.
8. Cepik, Marco. (2007). Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil. In: Bruneau, Thomas (ed.). *Reforming Intelligence* (pp. 149-169). Austin: University of Texas.
9. Cepik, Marco & Antunes, Priscilla. (2003). Brazil's New Intelligence System: An Institutional Assessment. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16, pp. 349-373. <https://doi.org/10.1080/713830446>
10. Cepik, Marco & Antunes, Priscilla. (2004). Professionalization of Intelligence Activity in Brazil. In: Swenson, Russell et al. (eds.). *Intelligence Professionalism in the Americas* (pp. 133-154). Washington D. C.: Center for Strategic Intelligence Research.
11. Cepik, Marco & Möller, Gustavo. (2017). National Intelligence Systems as Networks: Power Distribution and Organization Risk in Brazil, Russia, India, China, and South Africa. *Brazilian Political Science Review*, 11 (1), pp. 1-26. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700010001>
12. Child, Jack. (1979). Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, 14 (2), pp. 89-111.
13. Comblin, Joseph. (1979). *The Church and the National Security State*. New York: Orbis.
14. Comissão Nacional da Verdade (CNV). (2014). *Relatório Volume 1*. Brasília: CNV.
15. E Silva, Golbery do Couto. (1967). *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.
16. Fico, Carlos. (n.d.). The Dictatorship shows its Cards: Images and Memories of the 1964-1985 Period. *Working Paper*, University of Toronto.

[159]

17. Flemes, Daniel. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. In: Flemes, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 93-112). Farnham: Ashgate.

18. Fox, Carlston. (2001). *The US Army School of the Americas and US National Interests in the 20th Century*. (Master Thesis). Virginia Tech, Virginia.

19. Gaspari, Elio. (2014). *A ditadura encurralada*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

20. Green, James. (n.d.). Restless Youth. *Working Paper*, Brown University.

21. Guevara, Gisela da Silva. (2014, 4-7 de agosto). *El putsch de 1964, Servicios de inteligencia e ideas hegemónicas en Sudamérica*. IX Encontro Brazilian Association of Political Science, Brasília.

22. Guevara, Gisela da Silva (ed.). (2018). *Brasil y sus vecinos, estrategias de smart power (2003-2014)*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

23. Guevara, Gisela da Silva & Ardila, Martha. (2018). Un conocimiento situado en perspectiva comparada. El concepto de autonomía en México y Brasil. In: Frasson-Quenoz, Florent et al. *Teorías sobre relaciones internacionales. Perspectivas y lecturas desde América Latina* (pp. 217-264). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

24. Headquarters. Department of the Army. (2010). Intelligence. *Federation of American Scientist*. Retrieved from <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm2-0.pdf>

Herman, Michael. (2003). *Intelligence, Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University.

[160]

25. Hurrell, Andrew. (2010). Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective. In: Flemes, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 15-28). Farnham: Ashgate.

26. Kraft, Douglas & Siekmeier, James (eds.). (2009). Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-10, Documents on American Republics, 1969-1972. Brazil. *Foreign Relations of the United States*. Retrieved from <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/ch4>

27. Loveman, Brian. (1999). *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*. Delaware: Scholarly Resources.

28. MacCann, Frank. (1995). Brazil and World War II: The Forgotten Ally. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 6 (2). Retrieved from <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1193/1221>

29. MacSherry, Patrice. (2009). *Los estados depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Santiago de Chile: LOM.

30. Mares, David. (2008). The National Security State. In: Holloway, Thomas (ed.). *A Companion to Latin American History* (pp. 386-405). Oxford: Blackwell. <https://doi.org/10.1111/b.9781405131612.2008.00023.x>

31. Marques, Adriana. (2004). A estratégia amazônica do exército brasileiro. *GIGA's Working Paper*, Hamburgo.

32. Moreano Urigüen, Hernán. (2005). *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Flacso.
33. Nabers, Dirk. (2010). Power, Leadership and Hegemony in International Politics. In: Flandes, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 51-70). Farnham: Ashgate.
34. Nascimento, Durbens. (2010). *Amazônia e defesa*. Belem: UFPA.
35. National Intelligence Council (NIC). (2004). Mapping the Global Future. *Office of the Director of National Intelligence*. Retrieved from https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf
36. Nel, Philip & Stephen, Matthew. (2010). The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World. In: Flandes, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 71-92). Farnham: Ashgate.
37. Nye, Joseph. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
38. Rivas Nieto, Pedro. (2008). *Doctrina de seguridad nacional y regímenes militares en Iberoamerica*. Alicante: ECU.
39. Rose, R. S. (2005). *The Unpast: Elite Violence and Social Control in Brazil 1954-2000*. Athens: Ohio University.
40. Rouquié, Alain. (2007). *Le Brésil au XXI Siècle. Naissance d'un Nouveau Grand*. Paris: Fayard.
41. Schwam-Baird, David. (1997). *Ideas and Armaments. Military Ideologies in the Making of Brazil's arms industries*. Boston: The University Press of America.
42. Selcher, Wayne. (1977). The National Security Doctrine and Policies of the Brazilian Government. *Defense Technical Information Center*. Retrieved from <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a047581.pdf>
43. Spektor, Matias. (2010). Brazil: The underlying Ideas of Regional policies. In: Flandes, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 191-205). Farnham: Ashgate.
44. Stepan, Alfred. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. New York: Princeton University.
45. Valente, Rubens. (2010, 31 de maio), Governo Sarney espionou críticos mesmo após fim da ditadura. *Folha de São Paulo*. Retrieved from <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po3105201002.htm>
46. Vigevani, Tullo & Cepaluni, Gabriel .(2009). *Brazilian Foreign Policy In Changing Times: The Quest For Autonomy From Sarney to Lula*. Boulder: Lexington Books.
47. Weyland, Kurt. (2016). Realism Under Hegemony: Theorizing the Rise of Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 8 (2), pp. 143-173. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800205>

48. Zaverucha, Jorge. (2008). A militarização da Agência Brasileira de Inteligência. *Revista de Sociologia e Política*, 16 (31), pp. 177-195. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200013>

49. Zirker, Daniel & Filho, João. (2000). Nationalism, National Security and Amazônia. *Armed Forces and Society*, 27 (1), pp. 105-129. <https://doi.org/10.1177/0095327X0002700107>



Contexto, justicia y universalidad en la filosofía política actual. Algunas críticas y aportes a la teoría de la justicia de Habermas*

Ricardo Florentino Salas Astrain (Chile)**

Resumen

A partir del giro pragmático de la filosofía contemporánea, las teorías de la justicia han avanzado en una serie de temas relativos a la justificación de los principios de justicia y que presuponen el nexo entre universalidad y particularidad histórico-cultural. Se critica la apelación únicamente a los principios racionales y abstractos, ya que se dejan de lado las virtualidades de los contextos que aglutinan las experiencias morales de pueblos, comunidades de vida y movimientos sociales en una sociedad globalizada. Si las teorías discursivas de la justicia requieren articular tal nexo la cuestión teórica es encontrar la veta que permita vincular procedimentalismo y substantividad histórica. Por lo tanto, ¿en qué sentido la teoría habermasiana de la justicia exigiría un replanteamiento teórico explícito acerca de la capacidad normativa del contexto? La hipótesis propuesta aquí revela la respuesta de Rainer Forst y Mark Hunyadi, ya que estos replantean una teoría contextual de la justicia y reelaboran una noción filosófica de contexto que demuestra nuevas posibilidades y limitaciones de la teoría discursiva de la justicia.

[163]

Palabras clave

Filosofía Política; Teoría Política; Teoría de la Justicia; Teoría Crítica; Escuela de Frankfurt.

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

Cómo citar este artículo

Salas Astrain, Ricardo Florentino. (2019). Contexto, justicia y universalidad en la filosofía política actual. Algunas críticas y aportes a la teoría de la justicia de Habermas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 163-181. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a08>

* Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), Chile, N.º 1170383, *Problemas y perspectivas de una teoría contextual de la justicia*, 2017-2021.

** Profesor, magister y doctor en Filosofía. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Católica de Temuco, Chile. Correo electrónico: rsalas@uct.cl - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4765-1567>

Context, Justice and Universality in Current Political Philosophy. Some Critiques and Contributions to the Habermas's Theory of Justice

Abstract

From the pragmatic turn of contemporary philosophy, the theories of justice have advanced in a series of topics related to justifying the principles of justice which presuppose the connection between universality, and historical and cultural particularity. The exclusive appeal to rational and abstract principles is criticized, since it sets aside the implicit influence of contexts, which unite the moral experiences of peoples, communities of life, and social movements in a globalized society. If discursive theories of justice require to articulate this connection, the theoretical challenge is to find the joint that would allow to link historical proceduralism and substantivity. In which sense the Habermasian theory of justice would demand an explicit theoretical reconsideration about the normative capacity of context? The article proposes that an answer to this problem can be found in the works of R. Forst and M. Hunyadi, since they rethink a contextual theory of justice and restore a philosophical notion of context which demonstrate new possibilities and limitations of the discursive theory of justice.

[164] Keywords

Political Philosophy; Political Theory; Theory of Justice; Critical Theory; Frankfurt School.

Introducción

La idea y la cuestión de la justicia refieren en la filosofía política actual a una pluralidad de teorías y culturas filosóficas expresadas en proyectos disímiles de gran densidad y precisión conceptual, lo que se puede ilustrar con importantes propuestas de justificación de los principios de justicia. Las obras elaboradas por John Rawls (1971) y Jürgen Habermas (1992) renovaron singularmente el campo filosófico contemporáneo, lo que se demuestra en la enorme cantidad de estudios al respecto y de las sucesivas publicaciones de discípulos y críticos que prosiguen estas ideas a los dos lados del Atlántico, tales como Axel Honneth, Amartya Sen, León Olivé Morett, Nancy Fraser, Gustavo Pereira, Rainer Forst y Mark Hunyadi (Pereira, 2013a). Estos dos últimos filósofos guiarán este artículo para cuestionar la fuerza del contexto en la teoría política actual.

Es de algún modo obvio que no existe una sola teoría normativa de la justicia, lo que está ligado en buena medida a los disímiles diagnósticos, puntos de partida, principios normativos realzados y al modo de justificación que es posible encontrar en cada una de ellas. En suma, este artículo sigue la perspectiva de que hay que distinguir entre una teoría empírica o general de la justicia, con sus variantes, y un enfoque normativo sobre ella. Por «normativo» se entiende aquí la dimensión ético-social/ético-política de la justicia, o también el rasgo filosófico-normativo de ella. Se diferencia tanto de una teoría instrumentalista —ocupada como medio, en función de acortar distancias sociales o disminuir brechas en el acceso a bienes sociales fundamentales—, como de una postura neoliberal, para la cual no es factible hablar de justicia en sentido social, sino solo de lo justo en el orden legal de las cosas dadas (Salas, 2015).

Para esclarecer lo que está en el centro de este trabajo, se señala lo que se entiende por «contexto» en una primera aproximación. Habermas (2000) plantea en un corto pasaje si los principios de justicia fundamentados reconstructivamente valen para las sociedades por sus tradiciones político-culturales o bien para situaciones y condiciones de la vida moderna en general y, en consecuencia, discute si se puede defender la tesis de la primacía de lo justo sobre lo bueno a partir de las distinciones entre las interpretaciones del mundo moderno o las imágenes del mundo fundamentalista.

[165]

En otra parte, Habermas (1992) reprocha las limitaciones teóricas que supone partir de una tradición política específica: «Rawls tendría que admitir entonces que ambos principios de justicia no pueden pretender validez alguna para los alemanes porque en la cultura e historia alemanas no pueden encontrarse equivalentes de la tradición constitucional americana que deban considerarse efectivos en lo que a formación y a educación políticas se refiere» (Habermas, 1996a, p. 127). En esta controversia se alude a que una teoría de la justicia tendría que fundarse sobre principios que no se definen por situaciones histórico-culturales, y que éstas, al parecer, no pueden nunca proporcionar criterios para la validez de los principios en que reposa tal teoría por ser plural e histórica. Un contexto refiere entonces a tales experiencias morales de sujetos y colectividades.

Forst (1994) plantea una tesis general donde pretende religar la cuestión del universalismo propio de la justicia con los contextos de vida a partir del debate teórico entre lo contextual y lo procedimental, tal como aparece en el debate de los autores norteamericanos denominados «comunitarios» y «liberales». Trabajando los respectivos conceptos de justicia —Ronald Dworkin, John Rawls, Charles Taylor, Michael Sandel, Michael Walzer— y asumiendo la propuesta discursiva de Habermas concluye que en dicha controversia se destacan cuatro cuestiones centrales: la constitución del yo, la neutralidad ética de la ley, el *ethos* de la democracia y el que lleva a la cuestión más relevante, el vínculo entre los principios universales y las dinámicas históricas —contextualismo—. Forst termina afirmando que una teoría de la justicia que no sea unilateral debe tener en cuenta estos *cuatro contextos* de justicia. Sobre esta base, los argumentos liberales y comunitarios pueden compartirse con otros, como los enfoques teóricos feministas o bien discursivos, ya que en todos ellos hay acepciones diferenciadas respecto de lo que se entiende por persona y comunidad.

El filósofo suizo Mark Hunyadi, traductor de parte de la obra moral de Habermas al francés, considera también que la cuestión del contexto aparece siendo la noción central desde la perspectiva de una teoría moral y de una filosofía social y política. Indica que la noción de contexto ha sido olvidada como fuente (*source*) y recurso (*ressource*) en las teorías morales y políticas contemporáneas. Arguye que los contextualistas como Richard Rorty o los anticontextualistas como Habermas «comparten un concepto esencialmente pobre de contexto asimilado en grueso a las formas wittgenstenianas de vida, lo que los condena idénticamente a hacer un uso acrítico de ella» (Hunyadi,

2009, p. 319).¹ Para él, es preciso hacer frente a la teoría moral habermasiana que pretende expurgar las referencias a lo contextual y a lo empírico.

En síntesis, con estas referencias a Habermas, Forst y Hunyadi dejan en evidencia que un contexto cabe entenderlo como la posición que asumen los actores en sus respectivos *locus* y que, por lo tanto, la experiencia que ellos tienen de sus vicisitudes históricas, de sus mundos de vida, y de sus memorias de injusticia constituyen el carácter histórico cultural mismo de las experiencias morales. La dificultad radica en que una concepción de las experiencias de los sujetos, en especial de las experiencias de injusticia (Renault, 2004), pueden tener cabida al interior de cualquier teoría de la justicia, y dejan instalada, al menos eventualmente, la interrogante de si una teoría contextual de la justicia únicamente puede justificar en un sentido fuerte solo apelando a principios racionales o requiere necesariamente establecer formas de mediación a la experiencia moral.

A partir de esta noción, las ideas desplegadas por Forst y Hunyadi en sus diferentes trabajos filosóficos de los últimos años refieren a un particular modo de articular una teoría universal de la justicia con los contextos histórico-culturales. En especial las ideas de Hunyadi, menos conocidas en castellano, son relevantes ya que propone un concepto de contextualismo fuerte. En *L'homme en contexte* (Hunyadi, 2012) expone que la tarea filosófica principal es demostrar que los seres humanos están en contexto durante toda su vida, y por lo mismo es preciso cuestionar las teorías de la justicia que no asumen este carácter porque en principio se sigue suponiendo que el orden experiencial e histórico tiene que ser pensado a partir de una racionalidad que solamente puede establecer la validez.

[167]

Este trabajo parte del diferendo acerca de lo que significa pensar los contextos en el marco de una teoría de la justicia que prosigue la senda habermasiana. Con y contra Habermas, Hunyadi piensa que la contextualidad es la primera condición del ser humano. Este olvido teórico de la «experiencia moral», tal como la viven los propios actores, ha conducido a olvidar la fuerza contrafáctica de los contextos. La controversia entre el modo de sostener un contextualismo fuerte por Hunyadi conduce a pensar en sus diferencias con la obra de Forst. Se cuestiona así los criterios críticos, si ya están implícitos en el contexto, en su totalidad o en parte. En suma, la interrogante que se

¹ Todas las citaciones en castellano de los textos de Mark Hunyadi son de responsabilidad del autor de este artículo.

pretende responder es si el contexto es algo que debería ser trascendido para poder alcanzar la crítica o la reflexión —como nos enseña una cierta versión del universalismo— o si la situación cultural de la época debe ser considerada como una dimensión constitutiva de la moral y de la política.

1. El telón de fondo del debate acerca de la teoría habermasiana de la justicia

En el centro de la cuestión contextual aludida, de un modo u otro se plantea la cuestión entre racionalidad, normatividad y contingencia. Este debate confronta un estilo de pensar la justicia que proviene del kantismo y del modo en que este ha sido reasumido en el planteo de los filósofos frankfurtianos y en el proyecto rawlsiano.

[168] Por una parte, se puede indicar que el legado kantiano en la ética discursiva tiene que ver —en primer lugar— con el quiebre que se establece al interior de una *philosophia prima*, por la cual el modelo kantiano se ubica aun en el terreno de una crítica de la razón entendida como filosofía de la conciencia, que incluso alcanzaría hasta Edmund Husserl (Hunyadi, 2009). En esta forma de filosofar no se asume todavía el desafío de una filosofía del lenguaje, la cual permita una conceptualización que justifique lo que Habermas ha hecho conocido como «acción comunicativa».

Por otra parte, dichas controversias refieren a un cuestionamiento del modo en que la razón pura práctica se fue ensamblando con la razón pura teórica, donde la simetría que se propone entre una y otra es discutible. Por último, también refiere a una concepción cada vez más diferenciada del ámbito de lo político, ético y jurídico que ha sido medular en las sociedades modernas. La crítica actual a Kant se hace a partir de una reactualización de algunos de sus nudos teóricos. En este sentido, el neokantismo habermasiano permite proponer una noción de racionalidad comunicativa en el marco de una filosofía del lenguaje, en el que la razón práctica refiere a las articulaciones institucionales propias de la sociedad moderna.

Tal herencia kantiana no es solo confrontada por Habermas sino también por Rawls y es madurada también en los trabajos de Honneth, Forst y Hunyadi. A pesar de las grandes diferencias, los dos últimos, empero, poseen varios aspectos comunes —como lo afirma Habermas—, como los que se dan entre miembros que pudiendo diferir en una serie de aspectos y que pertenecen a una misma familia teórica (Forst, 2014).

En síntesis, los planteamientos de Habermas y Rawls son poskantianos y posmetafísicos, ambos son críticos del utilitarismo, uno y otro rechazan el irracionalismo ético, sea que provenga del decisionismo o del emotivismo; por lo mismo, ciertamente hay entre ellos puntos de convergencia teórica que no se pueden ignorar.

Sin embargo, en tres puntos divergen: el primero concierne al método para obtener acuerdos normativos inclusivos y participados. Para Habermas, Rawls permanece anclado en el paradigma de la conciencia, ligado a un sujeto solitario y solipsista —velo de ignorancia y posición original—, es decir, que no hace el tránsito a un paradigma de la intersubjetividad en la fundamentación de principios o normas. El segundo punto es la crítica que dirige Habermas al modo rawlsiano de plantear las conexiones entre autonomía privada y autonomía pública en el campo del ejercicio de la ciudadanía. Una forma demasiado esquemática y poco dinámica en cuanto al lugar que tiene el diálogo entre participantes y la mediación del derecho en el logro de instituciones justas. El tercer punto se refiere a que Habermas trata más bien de dibujar el ideario de una democracia radical en el cual desempeña un rol central una idea de justicia democrática y no la precisión de principios que se limiten a regular el terreno de la igualdad-desigualdad.

[169]

Al focalizar los entretelones de una teoría habermasiana de la justicia se vislumbra, desde el primer momento, que en el ejercicio de la ciudadanía y el espacio privado se da una dialéctica, la cual a través del uso público de la razón y la praxis argumentativa pueden reconstruir los consensos de manera pública y colectiva por parte de todos los participantes. En orden a establecer una sociedad justa, él piensa que es el consenso argumentativo, abierto y participativo por los cuales no solo hay principios en juego sino también una co-participación en la génesis de una juridicidad de la cual los ciudadanos pueden entenderse como autores (Rawls y Habermas, 1998, pp. 66 y ss.). Los principios de justicia se logran entonces a través de una racionalidad deliberativa y mediante ella la «fuerza del mejor argumento».

Hunyadi (2015a) ha resumido bien esta diferencia desde el punto de vista de los actores, la cual se refiere a la relevancia del contexto de acción de una comunicación con sentido:

Pero la diferencia fundamental con el modelo de Habermas es que los actores rawlsianos solo razonan de una manera descontextualizada sobre los principios de justicia que se definen en otra parte, ahí donde

los actores habermasianos parten de su experiencia comunicacional y descubren, de forma inmanente a esta experiencia, los criterios de legitimidad de los estándares sobre los que podrían estar de acuerdo (p. 81).

Para Habermas los principios determinados de justicia suponen siempre una noción implícita de justicia. Tal óptica presupone el logro de ciertas condiciones de justicia, entendida como libertad activa y como capacidad de ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, y con respeto a la condición humana. Por lo tanto, el mayor peso de su concepción está puesto en el ejercicio de una racionalidad comunicativa y en los procedimientos a través de los cuales se legitiman normas, leyes e instituciones, por medio de la opinión y voluntad política de los ciudadanos.

Tales ideas, empero, no van de suyo, Pereira (2013b) propone elementos clave para la elaboración de una crítica de la ética del discurso que permita comprender cómo desde *Teoría de la acción comunicativa* Habermas ha logrado avanzar hasta *Facticidad y validez* para articular el concepto de justicia, democracia y derecho en el Estado moderno.²

[170]

[La teoría democrática de Habermas] pretende garantizar la necesaria cohesión social la que debe presentarse de tal modo que pueda ser compartida por todos los ciudadanos, cualesquiera que sean sus creencias que profesen y los modos de vida que sigan. Eso no significa, empero, que en los asuntos éticos —las cuestiones referentes a la identidad personal y las concepciones del bien— y, sobre todo, las morales —relativas a la cuestión de la justicia social— no deban ser objeto de discusión pública, sino tan solo que las condiciones y presupuestos de los procedimientos de deliberación y toma de decisión sobre tales cuestiones deben ser estrictamente neutrales con respecto a las visiones particulares del mundo (Velasco, 1999, p. 21).

Esta indicación es central porque para Habermas la opinión pública democrática requiere la discusión de las visiones particulares, pero esto no puede suplantar procedimientos que deben ser plenamente racionales y, por lo tanto, neutrales. Entonces, el esfuerzo habermasiano se puede justipreciar en cuanto contribuye a esclarecer los sentidos de la justicia y la democracia en

² Esta discusión refiere específicamente al capítulo 2 (Habermas, 1996b). También en *Die Einbeziehung des Anderen* (1996a), texto en el que Habermas retoma y aclara las críticas suscitadas por *Faktizität und Geltung* (1992).

el Estado democrático de derecho en las sociedades modernas. Una teoría de la democracia basada en una concepción de la «acción comunicativa» logra avanzar en la elaboración de elementos que permitan profundizar el ejercicio liberal democrático actual y no en vistas de una «democracia radical».

Cabe concluir que la «teoría de la justicia» de Habermas hace referencias específicas acerca del sentido de la reconstrucción crítica del modelo del contrato social y desarrolla un constructivismo en la generación de los principios de justicia. Pero en Habermas tales principios siempre se construyen: «En suma: el problema teórico de la fundamentación se desplaza, pasando de las propiedades del procedimiento a las características de las personas» (Habermas, 2000, p. 137).

Por todo lo ya indicado, queda en evidencia que la cuestión misma del contexto es ya parte de una de las cuestiones disputadas de una teoría discursiva de la justicia, y los aportes críticos que se verán a continuación intentan delinear solo algunas de las principales dificultades, la modalidad como son enfrentadas o contorneadas por Forst y Hunyadi, cuando no de intentar superarlas apelando a otros recursos teóricos provenientes de fuera del neokantismo, y que se proyectan renovando el estatus de la filosofía social y de la filosofía política.

[171]

2. Forst y Hunyadi. Lecturas entrecruzadas sobre la cuestión del contexto en la teoría discursiva de la justicia

Se asumirán ahora algunos aspectos problemáticos de la teoría habermasiana de la justicia y, en particular, su profundización de la noción de contexto que se encuentran explícitamente referidos a los planteos de Forst y de Hunyadi.

Forst (1994) plantea una tesis en la que, asumiendo la propuesta discursiva de Habermas, religa la cuestión de la justicia con el debate sobre universalismo y contextualismo en el mundo anglosajón. En dicho estudio, Forst analiza los debates las teorías de justicia de liberales y comunitarios, y los resume en cuatro problemas centrales de la filosofía política: a) la cuestión de la constitución del «yo»; b) la neutralidad de los principios generales de la ley y la justicia sobre las concepciones del bien; c) el poder integrador de las visiones postradicionales y democráticas de la comunidad política; y d) la crítica contextualista de las teorías morales universalistas.

Como ya se indicó, su tesis determina que una correcta teoría de la justicia, no unilateral, requiere comprender cuatro contextos de justicia en relación con las nociones de «persona» y «comunidad». Sobre esta base, no es preciso oponer los argumentos liberales contra los de comunitarios, ya que aquellos pueden compartirse con enfoques teóricos de variado tipo. Tal reconstrucción relativa al sujeto o a la persona obliga a pensar de otra manera el debate teórico entre procedimentalismos y contextualismos, así como ya aparece en los autores angloamericanos —trabajados en su tesis doctoral—, y le hace avanzar hacia nuevas consideraciones sobre los conceptos de justicia en uso.

En *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse* —dedicado a Habermas— Forst (2011) postula un ideal discursivo de la justicia que él vincula con la cuestión central de la filosofía política, que no puede ser otro que el de la justificación: «La primera pregunta de la justicia es la que inquiere acerca de la distribución del “poder de justificación” en una sociedad, sabiendo que éste no es un “bien” de fácil distribución» (2014, p. 26). La hipótesis elaborada por Forst propone conectar el principio de la justificación con un marco de un pluralismo diagnóstico y evaluativo (pp. 26-27).

[172] Forst (2014, pp. 129-147) explicita su posición en divergencia con otros colegas germanos y norteamericanos. Comentando lo que denomina «las dos figuras de justicia» en la tradición filosófica actual, considera que Fraser y Honneth representan dos intentos de construir una amplia teoría crítica de la justicia, y que en dicho debate evocan un clásico «cisma de la crítica» que refiere al discurso de la ilustración y a la tradición marxista (p. 129). Sobre este punto álgido de litigio afirma que: «El lenguaje primordial de la crítica era y es el lenguaje del poder y del pedido de razones de justificación para las normas y las instituciones a las que están sometidos todos, no en primer lugar el lenguaje del reconocimiento en un sentido más sustantivo» (p. 170). Si el lenguaje del poder es lo que está en juego, la cuestión relevante es indagar qué acontece con la justicia en contextos de asimetría y con los ideales de una vida autorrealizada:

La primera crítica se basa en una idea de *justicia* y tiene como meta el establecimiento de las relaciones sociales y políticas sin asimetrías de poder profundas y formas de dominio injustificadas; la segunda línea, en cambio, utiliza como herramientas de la crítica conceptos cualitativos, éticamente sustantivos, *autorrealización*, «verdadera», una

forma de vida «con sentido» o «estar a buen recaudo» en las distintas formas del reconocimiento mutuo y de la vida social (p. 130).

Forst (2014) considera así que ambas concepciones derivan de dos tradiciones diferentes de la crítica: una de índole kantiana y la otra hegeliana. Su conclusión acerca de la definición correcta de una teoría crítica de la justicia es que ella tiene que evitar determinar las dificultades de la fundamentación normativa y de la perspectiva que tiene la teoría crítica sobre las sociedades de nuestro tipo —y más allá de ellas—. Esto le lleva a postular una tercera propuesta que, en sus palabras, «Lo he llamado enfoque de lo más importante, primero o, expresado técnicamente, *monismo de la justificación y pluralismo diagnóstico-evaluativo*» (p. 134), lo que se basa en el principio de la justificación, pero en el marco de un pluralismo diagnóstico y evaluativo (pp. 26-27).

Este tercer enfoque, alternativo a la teoría crítica, contiene una idea clave para elaborar un proyecto renovado de la teoría crítica que, sin desprenderse de su arraigo habermasiano, puede dialogar con la teoría del reconocimiento de Honneth, reconociendo la capacidad de ésta para dar cuenta de las experiencias de sufrimiento social, en general, y para la injusticia, en sentido estricto. Sin embargo, si se requiere justificar las pretensiones de justicia es indispensable «un enfoque procedimental-deontológico de una teoría del discurso» (Forst, 2014, p. 134).

[173]

En términos de la actual discusión, este asunto es relevante ya que Forst busca consolidar una vía que, aceptando el basamento habermasiano, no le lleve a desconocer lo que Honneth ha intentado probar, esto quiere decir que debería circunscribirse a un enfoque procedimental de la justicia con componentes sustantivos.

La justicia no se refiere primordialmente a lo que *alguien tiene* (o no tiene) sino, en primer lugar, a *cómo es tratado*. La justicia no es un concepto teleológico, dado que, en primer lugar, se sustenta en deberes deontológicos respecto de aquello que las personas se deben unas a otras dentro de un contexto de justicia; y en segundo lugar, la mirada no se dirige a lo que les falta a las personas y sería bueno para ellas, sino más bien que a las personas se las priva de algo a lo que pueden aspirar como razones recíprocas y generales no refutables. La justicia tiene como meta terminar la dominación y el ejercicio del poder no justificado y arbitrario (Forst, 2014, p. 135).

A partir de estas ideas sobre la justicia, Forst propone una afirmación central para la filosofía política que se resume en lo siguiente:

La filosofía política comienza con la pregunta misma de la justificación, pero una filosofía política reflexiva y crítica la dirige hacia sí misma: ¿qué quiere decir plantear y contestar la pregunta acerca de la justificación, qué es lo que se requiere para tal fin y qué condiciones hay implícitas en las tesis de que una justificación tal tiene que ser «razonable», «aceptable», «justa» (Forst, 2014, p. 16).

En otras palabras, aunque el problema filosófico radicaría en determinar adecuadamente la práctica de la justificación, su enfoque de la política intenta superar la dicotomía instalada entre el procedimentalismo y el sustancialismo; se trata, como lo dice él mismo, de «reconstruir recursivamente las normas, algunas de naturaleza procedimental, otras de naturaleza sustantiva, que posibilitaron tal justificación» (Forst, 2014, p. 19).

Forst piensa que una concepción crítica de la justificación tiene al menos cinco tareas fundamentales como teoría política: a) proponer un análisis crítico de la sociedad que indique las relaciones sociales y políticas que no son justificables; b) hacer una crítica genealógica de las justificaciones falsas de las relaciones asimétricas; c) exigir como primer imperativo de la justicia relaciones sociales y políticas justificadas; d) plantear una explicación del fracaso de las estructuras sociales y políticas para desenmascarar relaciones injustificadas; e) identificar patrones de su actividad crítica por la que se vincula toda pretensión de validez con la posibilidad de que los sometidos a las normas las aprueben.

[174]

Las derivaciones teóricas para una teoría de la justicia son claras: «la justicia no es solo lo que vale como justo en una sociedad sino lo que debería valer como recíproco y general si los sometidos a las normas fueran autores de las mismas, libres e iguales. Que se conviertan en esto es la primera exigencia de la justicia» (Forst, 2014, p. 19). En este sentido, el reconocimiento es el verdadero punto álgido de este difícil diálogo para hacer frente a la construcción de una teoría normativa de la justicia, en diálogo y disputa con Habermas y con Honneth (Sauerwald y Salas, 2017).

Otro planteamiento diferente acerca de la recuperación del contexto para una teoría de la justicia y que es de algún modo convergente con las ideas presentadas anteriormente, se encuentran en la obra de Hunyadi, menos

conocido todavía por el público latinoamericano, salvo por un libro disponible en castellano que recoge una parte de sus investigaciones actuales, *La tiranía de los modos de vida*. Doctorado en Filosofía en Ginebra con una tesis dirigida por J.M. Ferry, ha estudiado en detalle el pensamiento moral habermasiano, el cual considera que se encuentra en la base de su pensamiento y que le ha influido, pero del cual ha ido tomando paulatinamente distancia después de haber traducido al francés sus textos sobre moral y desde allí levantar sus propias premisas filosóficas.

En la óptica de Hunyadi (comunicación personal, Seminario sobre Justicia Contextual en Temuco, marzo 29, 2018), la discusión habermasiana sobre la justicia toma la forma de una discusión principal sobre los derechos humanos. Todo se relaciona en Habermas a la cuestión de la producción de legitimidad en torno a la pregunta: «¿Qué derechos fundamentales de los ciudadanos libres e iguales deberían otorgarse mutuamente si desean regular su vida en común de manera legítima con los medios del derecho positivo?». A partir de allí desarrolla su tesis de la cooriginariedad de la autonomía cívica —participación— y de la autonomía privada —libertades de acción—. Pero esta fundación intersubjectivista de la ley está al servicio de un marco normativo centrado en los *derechos individuales*, como lo demuestra el hecho de que la «Asamblea General» que se imagina Habermas —es la parte superior de la construcción institucional cosmopolita mundial— está encargado de enunciar los «parámetros de justicia» a los cuales todos los Estados deben conformarse, a saber, la consideración de los ciudadanos como individuos libres e iguales. En esta visión individualista-intersubjectivista la corrección del procedimiento de legitimación siempre asegura en Habermas la justicia del orden normativo producido.

[175]

Lo que busca establecer la teoría social de Habermas son las condiciones de imparcialidad y por lo tanto de legitimidad en las que se puede comprometer una cooperación social a pesar de las diferencias que separan a los actores en cuanto a las cuestiones éticas. Esta legitimidad puede garantizarse mediante reglas reconocidas intersubjectivamente, éstas definen las expectativas de comportamiento recíproco desplegándose a un nivel pronominal más inclusivo que el nivel en el que los actores divergen efectivamente (Hunyadi, 2015a, p. 87).

La crítica principal de Hunyadi respecto de la teoría habermasiana de la justicia apunta, específicamente, a las limitaciones de la propuesta de

justificación de los principios y de los precarios resultados respecto del poder contrafáctico de los contextos, señala las limitaciones del planteo teórico basado en la acción comunicativa de Habermas, y apoyándose en las ideas de J.M. Ferry afirma:

Las cuestiones de justicia conciernen, entonces, de una manera general, a la regulación de los conflictos entre partes en litigio; es entonces el litigio mismo que, desde que se trata de regularlo imparcialmente, obliga a salir de su perspectiva propia y a tomar en cuenta el punto de vista antagónico. La resolución de los conflictos obliga, por tanto, a una especie de salto pronominal de la primera persona exclusiva a la primera persona inclusiva. No es en efecto más que a partir de este punto de vista abierto que podrá encontrarse una solución imparcial. La justicia no es, en efecto, la solución misma (aunque ella se dirá justa, obviamente), sino el hecho mismo de acceder por esta vía pronominal, es decir, constituyendo un Nosotros inclusivo a partir de una pluralidad siempre potencialmente conflictiva (Hunyadi, 2015b, p. 86).

[176] En otras palabras, el principal cuestionamiento que hace el filósofo suizo tiene que ver con la respuesta política que hace Habermas, dejando de lado los grandes temas de la filosofía social: «Es por eso que su filosofía social, sea lo que sea, realmente se disuelve en la filosofía política, abandonando su ambición inicial, que era establecer los criterios para una teoría crítica de la sociedad» (Hunyadi, 2015a, p. 93).

Volviendo a lo que interesa específicamente en este trabajo, Hunyadi no resulta convencido de las referencias contenidas en la teoría habermasiana de la justicia a la experiencia social de los actores y considera que su planteamiento es propio de un contextualismo débil. Al contrario, quiere avanzar en la elaboración de un contextualismo fuerte que se apoya en la idea de «la fuerza normativa que pueden alcanzar los contextos» (Hunyadi, 2015a, p. 322). Esta noción amplia de contexto alude al conjunto de lo que está disponible para el actor, para ayudarlo a desplegar un contenido normativo: el contexto, por consiguiente, según Hunyadi, «es un *stock* de contenidos disponibles, permitiendo oponer contrafácticamente a lo que es un caso y de lo que se encuentra actualmente desactivado de lo que se podría o querría según fuera la situación» (p. 340). Es decir, un contexto alude a todo el conjunto normativo en el que los seres humanos nos reconocemos y es el trasfondo moral y político a partir del cual desplegamos todas nuestras acciones individuales y colectivas. En este sentido, la teoría del discurso, siendo

plenamente intersubjetivista, no logra salir de una tradición individualista, y esto lo conduce a repensar de otro modo la teoría moral y política contextual, o como prefiere decirle Hunyadi en una cierta complicidad con el planteo de Forst, es decir, partir de un pensamiento acerca del *individualismo no individualista*.

Conclusión

En los tres autores principalmente referidos existen convergencias y divergencias que se han abordado a partir de los trabajos citados, a la espera de un trabajo investigativo más minucioso que está en proceso. La primera cuestión que resulta patente es que estas concepciones discursivas de la justicia tienen un marcado carácter intersubjetivista y se derivan del mismo enfoque comunicativo en los que se basa la teoría de la justicia de Habermas, y que son comentadas, cuestionadas y enriquecidas por Forst y Hunyadi; pero, a su vez, los supuestos comunes de tales teorías determinan propuestas diferentes en el campo de la filosofía política y social y de las formas de comprender la moral fundamental en sus relaciones con las ciencias sociales críticas.

La problematización del contexto en su sentido fuerte y débil, que aparece en Forst y en Hunyadi, está ligado a una apropiación crítica de las tesis habermasianas; empero, a medida que se escarba en los presupuestos relativos a la justicia van apareciendo notables diferencias y varios matices categoriales. Lo que suscita interrogantes en Forst y Hunyadi acerca del modo *crítico* de reconstruir una teoría de la justicia apropiada para entender las sociedades contemporáneas es lo que lleva a ambos a mediar entre Habermas y Honneth. Frente al primero, Forst se desliga de un eventual énfasis idealista de la justificación y, frente al segundo, se opone a la centralidad de la idea del reconocimiento social de una identidad valiosa. Por ello se propone más bien una vía media, como lo propone explícitamente, es decir, *la justificación de las normas puede convertirse en una práctica discursiva y la pregunta de por qué ella está ausente en muchos ámbitos sociales*.

En este sentido, el enfoque de Forst, aunque prosigue muchas de las consignas de la ética del discurso, lo conduce a discrepar con Honneth —y con Fraser—, de modo que su propuesta acerca de la justicia, inspirada fuertemente en el principio de justificación habermasiano, busca superar los impases, conectando con un pluralismo diagnóstico y evaluativo que evite los escollos de la fundamentación normativa y que permita renovar la perspectiva de la teoría crítica que cuestiona las asimetrías del poder en las sociedades de

[177]

nuestro tipo —y más allá de ella—. La postura de Forst se concentra así en una teoría crítica de la política y no en una teoría de la justicia como análisis de la sociedad, lo cual resulta de gran utilidad para pensar las asimetrías sociales de cara a un principio de justificación.

Hunyadi aceptó en principio el punto de partida de Habermas y Forst, ya que ambos enfoques tienen dos características similares: a) la voluntad de relacionarse con la experiencia social de los actores y b) su focalización no individualista de los derechos individuales. Empero, considera que el modo de interpretar el liberalismo y la teoría crítica termina unido a una visión apologetica de los derechos individuales. Es por eso que Hunyadi insiste con ahínco que hoy necesitamos una institución correctiva —no fundacional—. La teoría discursiva de la ética —«pequeña ética» en Hunyadi— no es estructuralmente capaz de responder a los desafíos sistémicos planteados hoy por la globalización de los modos de vida, en particular del modo de vida tecnológico que impacta profundamente nuestras relaciones con la sociedad. Ni las respuestas individuales —en términos de resistencia a los modos de vida impuestos— ni las respuestas individualistas —en términos de reinterpretación del contrato social— pueden proporcionar una respuesta normativamente satisfactoria a estos efectos sistémicos. Por ello, la moralidad de la autonomía defendida por los filósofos de Frankfort favorecería mucho más la reproducción de los modos de vida que nadie ha elegido. Es por eso que necesitamos no refundar los derechos individuales, sino fundar una nueva praxis colectiva.

[178]

Estas dificultades detectadas por Hunyadi no se reducen únicamente a la re-interpretación del ideal de la justificación proveniente del legado kantiano o el recurso hegeliano a las formas de vida, sino a diferencias ostensibles y a focos específicos en el modo de entender la teoría crítica en el campo de la política, es decir, en la forma de repensar el proyecto de las Ciencias Sociales y Políticas actuales para pensar la vigencia problemática de los derechos humanos.

En ambas formas de dialogar *con* y *contra* Habermas aparecen otro tipo de ideas que no han nacido única y directamente del influjo del espíritu de Frankfurt y propician pensar la justicia no solo desde la dinámica de los Estados modernos nacientes, de los focos formalizadores ligados al pensamiento constitucional y jurídico relativo al Estado de derecho, ni solo desde la expansión del sistema económico actual, sino que se visualizan otras

formas de abordar los principios de justicia y su vínculo con otras experiencias de injusticia y de las dinámicas de lucha por el reconocimiento, como lo esbozan desde la teoría del reconocimiento Honneth y Renault.

Por ello, se concluye que la cuestión del contexto es definitivamente central porque permite cuestionar y profundizar unos puntos centrales de la teoría habermasiana de la justicia, y permiten articular otros matices categoriales presentes en los proyectos de Honneth, Hunyadi y Forst, lo que demuestra la vitalidad de las teorías discursivas de la justicia. Para Hunyadi la teoría forstiana de la justicia toma la forma de una radicalización del principio de validación discursiva de Habermas que defiende un «derecho fundamental a la justificación». A pesar de los matices que aporta —ellos siguen siendo esencialmente de naturaleza metaética—, aquí también, piensa Hunyadi, el marco sigue siendo estrictamente individualista. Con todo, hay un acuerdo central, ambos coincidirían en un punto de partida para discusiones subsiguientes, lo esencial es la visión de un *individualismo no individualista*, el cual es el verdadero punto de partida de la crítica de Hunyadi.

Pensar la justicia en clave contextualizada, por último, recupera el interés por las experiencias de injusticia relativa a los diferentes conflictos, violencias e injusticias que vivimos en nuestras y en otras sociedades históricas, pero —por sobre todo— contribuye a visualizar la riqueza moral y política de los actores en sus contextos asimétricos. En este sentido, la pertinencia de una teoría contextual de la justicia es que ella ayuda a repensar de otro modo la discusión colectiva acerca de lo injusto que es siempre de carácter histórico-cultural, profundizando la relación controvertida entre procedimentalismo y lo que se ha entendido en oposición, a una forma substantiva.

En suma, al posibilitar reconstruir un ideal normativo de justicia que responda decisivamente a los conflictos que caracterizan el *ethos* histórico de nuestros países, que no han vivido necesariamente los mismos procesos históricos de la sociedad europea, se abre la renovación de la comprensión teórico-práctica del principio de justificación y del carácter contrafáctico del contexto. Esa es la principal contribución de Forst y Hunyadi de ayudar a repensar un Nosotros que asuma las asimetrías. Empero, la redefinición del contexto en su carácter político ya no es un asunto determinado solo por las ideas de filósofos europeos o norteamericanos, sino que es una perspectiva práctica vital que se engarza con la complejidad de la vida política. Tal exigencia contextual fuerte obliga a repensar los determinantes históricos

[179]

principales que definen las asimetrías del poder en la sociedad y también de sus injusticias. Por eso el contexto sigue siendo lo que queda aún en deuda para nuestros pensadores políticos de la justicia.

Referencias bibliográficas

1. Forst, Rainer. (1994). *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

2. Forst, Rainer. (2011). *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse. Perspektiven einer kritischen Theorie der Politik*. Berlin: Suhrkamp.

3. Forst, Rainer. (2014). *Justificación y crítica. Perspectivas de una teoría crítica de la política*. Madrid: Katz.

4. Habermas, Jürgen. (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp.

5. Habermas, Jürgen. (1996a). *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

6. Habermas, Jürgen. (1996b). Politischer Liberalismus—Eine Auseinandersetzung mit Rawls. In: *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt: Suhrkamp.

7. Habermas, Jürgen. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.

8. Hunyadi, Mark. (2008). *Morale Contextuelle*, Quebec: Presses Universitaires de Laval.

[180] 9. Hunyadi, Mark. (2009). L'idée d'une contrefactualité contextuelle, ou: comment ne pas devoir transcender tous les contextes possibles, comme le veut Habermas? *Revue Philosophique de Louvain*, 107-2, pp. 319-349. <https://doi.org/10.2143/RPL.107.2.2040723>

10. Hunyadi, Mark. (2012). *L'homme en context*. Paris: Éditions du Cerf.

11. Hunyadi, Mark. (2015a). *La tiranía de los modos de vida. Sobre la paradoja moral de nuestro tiempo*. Madrid: Cátedra.

12. Hunyadi, Mark. (2015b). Habermas: les limites politiques de la philosophie sociale. *Esprit*, 8 (8), pp. 80-93. <https://doi.org/10.3917/espri.1508.0080>

13. Pereira, Gustavo (ed.). (2013a). *Perspectivas críticas de justicia social*. Montevideo: Universidad de la República.

14. Pereira, Gustavo. (2013b). *Elements of a Critical Theory of Justice*. London: Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1057/9781137263384>

15. Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University.

16. Rawls, John y Habermas, Jürgen. (1998). *Debate sobre liberalismo político*. Barcelona: Paidós.

17. Renault, Emmanuel. (2004). *L'expérience de l'injustice*. Paris: La Découverte.

18. Salas, Ricardo. (2015). Notas para una contextualización de la justicia, desde y más allá de Frankfurt. *Cuyo. Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, 32 (2), pp. 59-97.

19. Salas, Ricardo. (2016). Teorías contemporáneas del reconocimiento. *Revista Atenea*, 514, pp. 81-95.

20. Sauerwald, Gregor y Salas, Ricardo (eds.). (2017). *La cuestión del reconocimiento en América Latina. Problemas y perspectivas de la teoría del reconocimiento de A. Honneth*. Berlin: Lit.

21. Velasco, Juan Carlos. (1999). Introducción. Orientar la acción. La significación política de la obra de Habermas. En: Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (pp. 11-22). Barcelona y Buenos Aires: Paidós.



El Acuerdo de Paz de La Habana. Un cambio institucional ambicioso con una estrategia dudosa*

Julián Esteban García Romero (Colombia)**

Resumen

En este artículo se analizan las imbricaciones entre cambio institucional, conflicto y poder político en el sistema presidencialista colombiano, tomando como estudio de caso los puntos de Reforma Rural Integral y Participación Política del Acuerdo de Paz de La Habana durante el Plebiscito por la Paz y el *Fast Track*. A partir del enfoque del neoinstitucionalismo sociológico, el cual permite analizar las instituciones incrustadas en la cultura y la estructura social, se analiza por qué el Acuerdo de Paz de La Habana es un cambio institucional y cuáles son los cambios proyectados. Algunos hallazgos indican que los potenciales cambios en las reglas políticas y en el acceso y uso de la tierra deben considerarse cuidadosamente dentro de configuraciones institucionales más amplias y sedimentadas históricamente, ya que, aunque el cambio institucional buscaba modificar los arreglos de poder en las instituciones, no se tuvo en cuenta el arraigo de estos en la estructura social y la cultura.

Palabras clave

Instituciones Políticas; Proceso de Paz; Acuerdo de Paz; Reforma Política; Reforma Agraria; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2018 • **Fecha de aprobación:** abril de 2019

Cómo citar este artículo

García Romero, Julián Esteban. (2019). El Acuerdo de Paz de La Habana. Un cambio institucional ambicioso con una estrategia dudosa. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 182-204. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a09>

* Este artículo es resultado del curso Regímenes de Acumulación y Ciudadanía de la maestría en Sociología Política de la Flacso-Ecuador. Agradezco a Franklin Ramírez por sus comentarios, así como a los pares evaluadores y al equipo editorial de la revista por sus acertadas observaciones y sugerencias.

** Politólogo. Antropólogo. Candidato a magíster en Sociología Política Flacso-Ecuador. Correo electrónico: estebangarcia0409@gmail.com - Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0818-6818>

The Havana Peace Agreement. An Ambitious Institutional Change with a Dubious Strategy

Abstract

This research analyses the imbrications among institutional change, conflict, and political power in the Colombian presidential system, taking as a case study the points of the Integral Rural Reform and Political Participation of the Havana Peace Agreement, during the plebiscite for peace and the «Fast Track» implementation in order to approve the law changes in the Congress. The question that guides the analysis is the following: Why do the Havana Peace Agreement implies an institutional change and what are the changes projected by it? The study applies a sociological neo-institutionalism approach, which allows the analysis of the institutions embedded in the culture and social structure. The methodological strategy used is the qualitative case study. The analysis shows that the potential changes in political rules and in the access and use of land must be carefully considered within broader and historically sedimented institutional configurations. The institutional change sought to modify the power arrangements in the institutions; however, their roots in the social structure and culture were not taken into account in order to effect this modification.

Keywords

Political Institutions; Peace Process; Peace Agreement; Political Reform; Agrarian Reform; Colombia.

[183]

Introducción

Para disciplinas como la Antropología y la Sociología las instituciones son un fenómeno de vieja data el cual nunca han desestimado, sin embargo, para la Ciencia Política y la Economía a partir de la década de 1960 se empieza a dar un auge de estudios sobre la relación entre instituciones, gobernanza, desarrollo, democracia, entre otros. Diferentes vertientes de la política comparada y la economía han realizado innumerables investigaciones sobre estos temas. En la actualidad el «giro institucional» es ampliamente compartido, aunque las posturas teóricas de algunas disciplinas y ramas de estas guarden sus diferencias analíticas en la concepción de las instituciones.

El presente texto tiene como objetivo hacer un aporte interdisciplinario a las investigaciones sobre las imbricaciones entre cambio institucional, conflicto y poder político en sistemas presidencialistas, en donde el juego político entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial afectan la implementación del cambio que representan los puntos de Reforma Rural Integral y Participación Política del Acuerdo de Paz de La Habana.

[184] El problema de investigación es cómo el cambio institucional que busca transformar la distribución de poder en una sociedad profundamente desigual genera un conflicto político entre fuerzas sociales que buscan la modernización, la democratización y el desarrollo, y otras que ven en este proceso un peligro para el balance del poder de clase y el sistema de valores que los sostiene. Las conexiones y superposiciones entre cambio institucional, poder político y conflicto varían desde la Mesa de Negociación en La Habana, pasando por el Plebiscito por la Paz y finalmente por los debates en el Senado, dando como resultado reacomodos de las fuerzas sociales y ajustes a lo pactado. Todo esto se enmarca en las dinámicas del presidencialismo colombiano, sistema que influye en el juego político al interior de sus instituciones políticas.

Partiendo del nuevo institucionalismo sociológico y tomando algunas nociones de los estudios sobre sistemas de partidos de la Ciencia Política, se profundiza sobre las tensiones y resistencias que se generan en la cultura, en la estructura social y en las instituciones políticas —como el Senado— al iniciar un proceso de cambio institucional. El nuevo institucionalismo sociológico estudia las instituciones desde la sociología clásica, contemporánea y económica como enfoques que permiten entender a las instituciones incrustadas en la cultura y la estructura social. De esta forma, dejan de lado

las concepciones economicistas de las instituciones para darle un giro hacia la raíz social de las mismas. En este giro el contexto, entendido como las relaciones sociales y la estructura social, toma relevancia al analizar por qué el trasplante de instituciones de un contexto a otro no tiene los resultados esperados por quienes toman las decisiones y formulan las políticas, ya que dimensiones como la cultural, en donde las normas y los valores se originan, y las estructuras sociales, donde reside el poder, cambian lentamente.

Para llevar a cabo este estudio se aborda el caso del Acuerdo de Paz de La Habana, con el que el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP pactaron una serie de reformas en diferentes aspectos para lograr una paz estable y duradera, específicamente las reformas contempladas en los puntos 1 y 2, en los cuales se establecen nuevas instituciones y reglas de juego que buscan el acceso a la tierra, el desarrollo de regiones marginalizadas y la inclusión y participación de sectores sociales en la arena pública, consideradas como las causas históricas del conflicto armado en Colombia (Vega, 2015; Gutiérrez, 2015). Separar estos dos puntos del resto del Acuerdo tiene fines analíticos, ya que permite rastrear detalladamente los cambios que tuvieron y, sobre todo, el malestar que generó por lo acordado.

[185]

Este tema es importante por dos motivos: primero, porque actualmente se está dando un retroceso o una parálisis en la implementación del Acuerdo de Paz, fenómeno que más allá de obedecer a asuntos como el cambio de gobierno y su falta de voluntad política para la implementación, tiene de trasfondo el conflicto político que genera el cambio institucional. En este sentido, la presente investigación llama la atención sobre la necesidad de estudiar ese conflicto mediante el juego político en el Congreso —Senado y Cámara de Representantes— y la Corte Constitucional en momentos de transición, en donde la correlación de fuerzas puede facilitar la implementación de cambios en la distribución del poder o contra reformas que profundicen la desigualdad.

El segundo motivo es que hay una vacancia empírica. Si bien se han realizado varias investigaciones sobre la capacidad institucional del Estado colombiano y su relación con la consolidación de la democracia y el desarrollo que propone el Acuerdo de Paz, estos estudios se focalizan en la capacidad institucional de los municipios priorizados y reflexionan sobre el modelo de Estado que podría darse al implementar el Acuerdo (Arévalo, 2014; Trejos

y Tuirán, 2017). También están las investigaciones de tipo más teórico, que desde el nuevo institucionalismo económico (NIE) y el nuevo institucionalismo normativo (NIN) buscan entender los procesos de implementación de los acuerdos de paz y la manera en que este tipo de operaciones y estrategias pueden llegar a construir y desarrollar instituciones (Zamudio y Culebro, 2013). Sin embargo, no hay investigaciones sobre el Acuerdo como un cambio institucional y el juego político que se desencadena, esto es una deuda no saldada. El más cercano ha sido Álvaro Albán (2017), quien señala que hay una fuerte capacidad de cierto orden social para resistirse a los cambios institucionales.

Del cúmulo de investigaciones revisadas, la presente se inscribe en la línea de Laura Zamudio y Jorge Culebro (2013) y Álvaro Albán (2017), en cuanto que toma elementos teóricos de una de las corrientes del nuevo institucionalismo para analizar el conflicto político en torno al cambio que implica el Acuerdo de Paz. El nuevo institucionalismo normativo permite observar la forma en que el comportamiento y las decisiones de estos actores son afectados por marcos institucionales que han sido construidos de forma histórica, y que los actores también son capaces de modificar estas instituciones (Zamudio y Culebro, 2013). No obstante, ese nuevo institucionalismo no se fija en el peso de las relaciones sociales, la estructura social y el sistema de valores para los procesos de cambio, lo cual es clave dado el trasfondo del conflicto social y armado en Colombia. No tener en cuenta estos asuntos es un desatino.

[186]

Por otra parte, el enfoque sociológico entiende la arquitectura institucional como un producto de relaciones sociales asimétricas sedimentadas en la historia, son clave el papel de la cultura y de la estructura social (Albán, 2017). No obstante, dentro de los desafíos que debe sortear el Acuerdo para generar una transformación en profundidad del ordenamiento institucional, Albán (2017) deja de lado el proceso de negociación de estos cambios en la refrendación popular y al interior del Senado en un sistema presidencialista, en donde asuntos como las alianzas, los bloques de mayorías, las reglas de juego, los incentivos, las relaciones de poder y los tipos de actores desempeñan un papel central; tampoco hace un seguimiento a la modificación de los puntos del Acuerdo y cómo estas reflejan el conflicto político, se limita a identificar las fuerzas que se oponen al cambio pero no la forma en que se materializa esa resistencia.

La estrategia metodológica que se usa en este estudio de caso es cualitativa, la cual tiene como característica básica que aborda de forma intensiva una unidad, que puede referirse a una persona, una familia, un grupo, una organización o una institución. Es una investigación ideográfica que implica la descripción amplia y profunda del caso, sin el propósito de partir de una hipótesis o teoría rígida. Dentro de las múltiples tipologías de los estudios de caso, se enmarca en aquel que estudia la variación de una unidad singular a lo largo de un corto periodo de tiempo. Se utiliza el caso del cambio institucional en los puntos 1 y 2 del Acuerdo de Paz con fines tanto descriptivos como explicativos. Por su parte, la credibilidad de la investigación en este método se asegura de forma analítica, es decir, el modelo teórico puede servir para analizar fenómenos similares y se sustenta mediante la explicitación de los pasos teóricos y metodológicos de la investigación.

Se parte de la hipótesis flexible de que el Acuerdo de Paz de La Habana es un cambio institucional, es decir, es una modificación profunda de los planos legales y normativos bajo los que operan los actores, que involucra la creación y modificación de una serie de instituciones para la modernización, democratización y el desarrollo de Colombia. Este cambio implica reformas políticas y rurales que dan como resultado nuevas reglas de juego, esto generó malestar en ciertos estamentos sociales, clases terratenientes, instituciones electorales y órganos legislativos y judiciales, ya que perderían ciertos privilegios. La resistencia a este cambio institucional que manifestó gran parte de la sociedad se puede sintetizar lo que señala Alejandro Portes y Lori Smith (2012): «imponer un conjunto de reglas formales sin simultáneamente reorganizar la distribución de poder que subyace a todo arreglo institucional es una estrategia muy dudosa» (p. 56), puesto que se presenta una disyuntiva entre las estructuras formales y las subyacentes prácticas y estructuras de poder más informales, tornando inefectivas las estructuras formales.

Las preguntas analíticas que guían este texto son las siguientes: ¿por qué el Acuerdo de Paz de La Habana se puede concebir como un cambio institucional?, ¿cuáles son los cambios proyectados en dicho acuerdo?, ¿cómo fue el juego político en el periodo del *Fast Track* al interior del Senado? y ¿cómo variaron las imbricaciones entre cambio institucional, estructura social, cultura, poder político y conflicto?

[187]

1. Objetivos e instituciones del Acuerdo de Paz

No hay duda de que «las instituciones importan», pero están sujetas al «problema del encaje social»: el hecho de que los intercambios humanos que las instituciones tratan de guiar afectan, a su vez, a estas instituciones (Granovetter, 2003, p. 240).

Al examinar lo pactado en el Acuerdo de Paz de La Habana, llama la atención los objetivos que tiene, ya que supondría la apertura de un nuevo capítulo de la historia de Colombia.

Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social —en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto— y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (Gobierno y FARC-EP, 2016, p. 6).

[188]

Esto, a simple vista, es una labor titánica, teniendo en cuenta los niveles de concentración de la tierra, la violencia política y la pobreza que embarga al país. Precisamente, los objetivos del Acuerdo apuntan a lo que ambas partes identificaron como las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio, sus causas históricas.

En aras de desarrollar a fondo las preguntas de investigación, hay dos puntos neurálgicos para demostrar por qué este Acuerdo implica un gran cambio institucional. El primero de ellos es la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y, particularmente, su concentración; el segundo es la exclusión de ciertos sectores sociales en la participación de la vida política. El punto 1 contiene la política de desarrollo agrario integral que busca transformar la realidad del campo colombiano y brindar una mejor calidad de vida al campesinado, esto se materializa en la denominada *Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo*. Esta transformación estructural de la ruralidad pretende cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, al proveer bienes y servicios públicos, estímulos a la producción campesina y presencia estatal en territorios marginalizados.

El punto 2 contiene la política de participación y apertura democrática del Acuerdo de Paz, la cual tiene como pilares la apertura del sistema político a sectores excluidos, la participación política con garantías y el divorcio entre armas y política. La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de:

Una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política (Gobierno y FARC-EP, 2016, p. 7).

La implementación de este punto del Acuerdo contribuiría especialmente a la ampliación y profundización de la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política. Así, un cambio institucional es una modificación profunda de los planes legales y normativos bajo los que operan los actores (Evans, 2006). En este sentido, los puntos 1 y 2 pueden ser vistos como parte de un cambio institucional, en cuanto buscan trastocar un conjunto de reglas formales sobre subyacentes prácticas y estructuras de poder más informales, son procesos de reformas estructurales en materia política y rural.

[189]

Para la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, el cual permita una mejor distribución de tierras para los habitantes del campo, se creó el Fondo de Tierras —3 millones de hectáreas— y la formalización masiva de la propiedad rural —7 millones de hectáreas—. En este punto también están los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que tienen como fin lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural. Todas estas instancias y figuras buscan cambiar la inequidad en el acceso a la tierra, lo cual traería nuevas formas de relacionamiento social en el campo, lo que es un gran cambio institucional, tanto por la nueva institucionalidad creada —Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación del Territorio y Agencia de Desarrollo Rural— como por el impacto que esta política de desarrollo agrario integral puede tener en los niveles de desigualdad, pobreza y concentración de la tierra en Colombia.

El punto 2 también representa un cambio en la participación política, la profundización de la democracia, de las instituciones políticas y sus reglas.

Uno de sus pilares es el estatuto de oposición, el cual es una deuda histórica para la apertura democrática, ya que se buscan garantías para ejercer la oposición. Este estatuto no vino desde La Habana, sino que provino de una comisión en la que están representados todos los partidos y movimientos políticos. Otro pilar es la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, las cuales significan una representación temporal de los territorios más invisibilizados en la Cámara de Representantes e independientes de las que ya se tienen representación en Senado y Cámara, y los partidos políticos ya existentes no podrán presentar candidatos, ya que se quiere privilegiar a las organizaciones y movimientos sociales. Para las reformas en la organización del régimen electoral se concertó la creación de una Misión Electoral Especial (MEE), con el fin de presentar recomendaciones para que el Gobierno tramite los ajustes normativos e institucionales necesarios que giren alrededor de tres dimensiones interrelacionadas: la arquitectura institucional de lo electoral, el sistema electoral propiamente dicho y la financiación de partidos y campañas.

[190]

Cada país produce su institucionalidad, la cual está atravesada por arreglos de poder, en este sentido, un cambio de esta envergadura en las reglas en materia política y rural generó que el juego de poder y la lucha política se dinamizara (Evans, 2006). Esto se materializó en la puja por la legitimidad de lo acordado en una sociedad altamente polarizada en donde sectores políticos más recalcitrantes en contra del acuerdo, como el partido Centro Democrático, asociaciones de ganaderos y empresarios agroindustriales con amplio apoyo popular, exigieron que lo acordado se refrendara (Semana, 2016, noviembre 25). El entonces presidente Santos vio en el plebiscito una oportunidad para que el proceso ganara legitimidad democrática, a pesar de que muchos expertos constitucionalistas afirmaron que esto no era innecesario y que en algunos sectores de las FARC-EP esta iniciativa no tenía mucha resonancia (Semana, 2016, marzo 10).

La victoria del No en el Plebiscito por la Paz generó reacomodos en el tablero del juego de poder, ya que en el panorama político nacional se vieron fortalecidos políticamente los sectores que apoyaron al No, especialmente el uribismo de cara a la campaña presidencial de 2018. Si bien se llevó a cabo una renegociación en la cual se tomaron en cuenta algunos puntos de los partidarios del No, los críticos del Gobierno hicieron mucho énfasis en la contradicción inherente al desconocimiento de los resultados del plebiscito,

ya que para ellos eran necesarios cambios más profundos. Esta contradicción y desconocimiento de los resultados fue recordada constantemente, moldeando la opinión pública (Basset, 2018). La falta de consenso frente a la paz negociada dejó al proceso de paz con un déficit de legitimidad política; a su vez, el pulso de fuerzas permitió entrever las superposiciones y relaciones entre cambio institucional, poder y conflicto político. La estrategia para implementar ese cambio institucional era inevitablemente vulnerable al reacomodo de las fuerzas, a la pérdida de legitimidad, a los costos políticos del plebiscito, a presiones y cambios externos:

La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las «reformas» son impuestas en aquellos ámbitos organizacionales más fácilmente sujetos a la presión externa —las reglas formales de las organizaciones del sector público—. Estos son contextos institucionales rápidamente «movibles». Las arenas más inaccesibles y menos transparentes aunque fundamentales al funcionamiento de estas organizaciones, como las redes informales de poder y las rutinas operativas que producen *outputs* organizacionales efectivos, son ignoradas (Portes y Sensenbrenner, 2012, p. 10).

La derrota del Sí expresó asuntos como la debilidad de las alianzas políticas a lo largo del proceso de negociación, la distancia de la sociedad civil, la desconexión del Ejecutivo y los movimientos sociales y el alto poder de veto de determinados sectores. La renegociación del segundo acuerdo tomó cuarenta días, el cual se firmó el 26 de noviembre de 2016 y el Congreso en sesiones separadas lo aprobó (El Tiempo, 2016, noviembre 16). En el tema de tierras, los líderes políticos del No señalaron que el Acuerdo debía respetar la legítima propiedad privada y reconocer la existencia de la producción empresarial a gran escala (El Tiempo, 2016, noviembre 17). El nuevo Acuerdo de Paz señala que «nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada» (Gobierno y FARC-EP, 2016, p. 13) y también hace explícita la coexistencia entre la agricultura campesina y la agricultura comercial a gran escala, promoviendo, además, la asociatividad entre ambas. Considero que la clase terrateniente que representa a los sectores más reacios en torno al Acuerdo de Paz, cuyas ideas radicales tienen resonancia en amplios sectores populares, vio en el triunfo del No una oportunidad para defender sus privilegios:

Las clases dominantes de los países rara vez renuncian voluntariamente a sus posiciones o a los recursos que les confieren poder. Casi siempre

[191]

se produce una lucha en la que las ventajas de poseer cargos dan la delantera a las elites establecidas. Es por ello que ha sido tan difícil implementar políticas de reforma agraria, ante la oposición organizada de los terratenientes (Portes y Sensenbrenner, 2012, p. 15).

Las modificaciones hechas en este punto contaron con apoyo popular, gracias a las campañas de desinformación que tuvieron eco en el sistema de valores de la sociedad colombiana, permeado por el miedo y el odio (Rincón, 2018). Hubo toda una movilización política de las emociones en redes sociales, partidos políticos y medios de comunicación que influenciaron sectores sociales (Perilla, 2018). Los golpes a la distribución de poder que impone todo cambio institucional pueden causar una oposición general cuando los valores básicos en la dimensión cultural se mantienen inalterados, aunque estos cambios institucionales pueden llegar a propiciar en el tiempo modificaciones en dicho sistema de valores.

2. El juego político durante el periodo de *Fast Track*

El juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes. El juego político está determinado por las instituciones políticas propias de cada país, como el tipo de presidencialismo, las reglas del Congreso, etc. (Scartascini, Spiller, Stein, y Tommasi, 2011, p. 22).

[192]

Antes de desarrollar los argumentos de esta sección es necesario hacer una breve contextualización de lo que fue el mecanismo de vía legislativa conocido como *Fast Track*, el cual se gestó gracias a una reforma constitucional que se aprobó en junio de 2016 en el Congreso y tuvo el visto bueno de la Corte Constitucional. Se creó mediante el Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 para que el Congreso aprobara de manera abreviada y en trámite especial las normas y reformas constitucionales que requería la implementación del Acuerdo de Paz. Además, le otorgó facultades extraordinarias al entonces presidente Santos para expedir decretos con fuerza de ley, exclusivamente relacionados con el desarrollo del Acuerdo.

El periodo de *Fast Track* fue posterior al Plebiscito por la Paz y la renegociación del Acuerdo de Paz y se llevó a cabo entre diciembre de 2016 y noviembre de 2017. Este mecanismo planteó varias transformaciones en

la aprobación de las reformas, lo cual, de por sí, fue un cambio institucional temporal, ya que redujo el número de debates requeridos por el procedimiento legislativo ordinario para aprobar proyectos de ley y proyectos de acto legislativo —que modifican la constitución—. En un principio ese Acto Legislativo por la Paz determinó que el Congreso no podía introducir ninguna modificación ni enmienda a los proyectos de ley presentados para implementar los acuerdos de paz con las FARC-EP que no tengan el aval del presidente, solo podría aprobarlos o no aprobarlos. No obstante, en mayo de 2017 la Sala Plena de la Corte Constitucional debatió los expedientes sobre dicho acto legislativo. Cabe recordar que este debate se dio debido a la demanda radicada por el entonces senador Iván Duque, del partido Centro Democrático, lo cual dio como resultado que el alto tribunal eliminara dos numerales claves —H y J— que se habían pactado en el Congreso. De esta forma, ya no fue necesario el aval del Ejecutivo para promover modificaciones a los proyectos de ley. Con esta decisión cualquier congresista que quisiera hacer un cambio a un proyecto de ley o a un acto legislativo que se presente por *Fast Track* podría hacerlo y su petición sería estudiada por el Congreso. También se tuvo que votar artículo por artículo y modificación por modificación, no siendo válida la votación en bloque de las propuestas. «Los cambios en los sistemas presidencialistas son dramáticos porque llevan una reorganización más grande del gobierno» (Scartascini *et al.*, 2011, p. 35). Los sistemas presidenciales son rígidos y esta rigidez se caracteriza en situaciones en que los presidentes carecen de una mayoría de curules en el legislativo, lo cual genera poca estabilidad en las políticas y trabas en los planes de gobierno.

[193]

Este episodio fue el detonante del juego político que se avizoró en el Senado, ya que se pensaba que el *Fast Track* aumentaba los poderes constitucionales de tipo legislativo del Ejecutivo —poder de veto total o parcial, poder de aprobar decretos o declarar urgente un proyecto de ley— (Scartascini *et al.*, 2011); sin embargo, estos fueron restringidos por la decisión de la Corte Constitucional, lo que no se tenía previsto en la estrategia. Esta es una clara muestra de que en el presidencialismo colombiano el presidente no es el único actor en el proceso de formulación de políticas. La Corte, como institución política, tiene un peso significativo frente a los procesos de cambio institucional, un ejemplo de lo que se denomina «judicialización de la política» (Uprimny, 2007). La Corte Constitucional es un actor que da forma a las políticas de acuerdo con sus preferencias y las de algunos sectores

políticos, esto hace parte del modelo neoconstitucional inaugurado con la Constituyente de 1991.

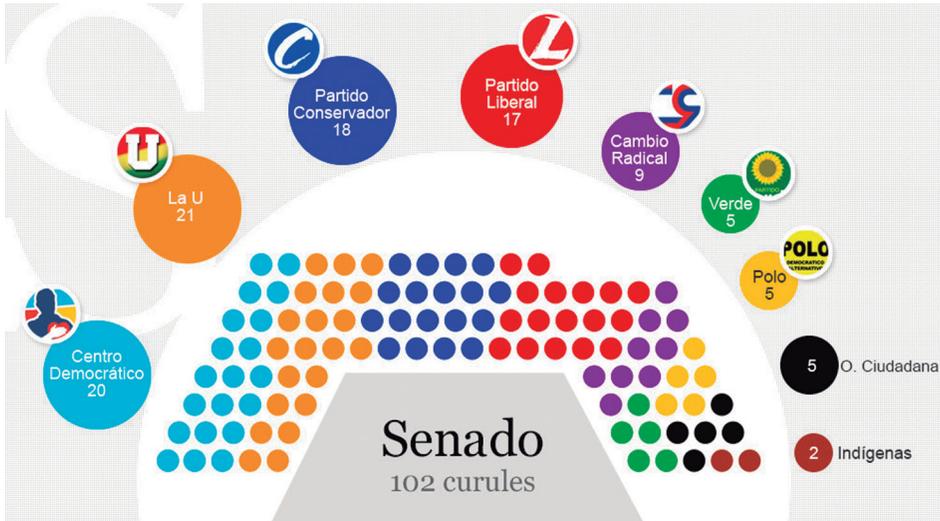
Entiendo muy esquemáticamente por judicialización de la política el hecho de que ciertos asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por medios políticos, y que se consideraba que eran propios de la política democrática, empiezan a ser crecientemente decididos por los jueces, o al menos son fuertemente condicionados por decisiones judiciales, lo cual implica, a su vez, que muchos actores sociales empiezan a formular sus demandas en términos jurídicos y judiciales (Uprimny, 2007, p. 54).

El poder judicial en el presidencialismo colombiano no es independiente debido a las reglas de elección, puesto que los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República para periodos individuales de ocho años, de ternas que le presenten el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, lo cual implica que las acciones de la Corte representan los intereses de ciertos sectores. Se habla de la presión que deben ejercer los candidatos a magistrados en el Senado para asegurar su puesto, una suerte de «politización de la justicia». Esto implica que se den una serie de correlaciones de fuerza entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

[194]

Pese a la decisión de la Corte Constitucional, el Ejecutivo conservó sus poderes partidistas —grado de apoyo al presidente en el Congreso—, ya que, en teoría, tenía una bancada pro-paz numerosa en el Senado que le permitiría superar los impases que le podía generar el Centro Democrático como bloque de oposición a los acuerdos de paz junto al Partido Conservador. No obstante, esto no fue del todo como se tenía pensado, ya que jugaron muchos factores: primero, cabe recordar que debido a que Santos se distanció de las posturas del uribismo en su primer mandato (2010-2014), tuvo una pérdida de capital político que se vio reflejada en su apretado triunfo en las elecciones de 2014, cuando enfrentó a Oscar Zuluaga, candidato del Centro Democrático. Para la reelección de Santos en 2014 fue necesario que su partido —el Partido de la U— formara coaliciones con otros partidos como Cambio Radical, Partido Verde, Partido Liberal y el Polo Democrático, lo cual se tradujo en gabinetes ministeriales multipartidistas. Este fue uno de los factores que afectaron el comportamiento del voto legislativo y la capacidad del presidente para pasar su agenda por el Congreso, ya que los ministros encargados de ejercer presión y las ponencias en el Senado pertenecían a partidos con intereses diversos, lo cual afectó su desempeño.

Gráfica 1. Conformación del Senado, periodo 2014-2018.



Fuente: tomado de Semana (s. f.).

Al consultar a miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de senadores sobre los demás factores que influyeron en la aprobación de lo pactado en los puntos 1 y 2 del Acuerdo de Paz (quienes pidieron confidencialidad sobre sus nombres y el de sus jefes), coincidieron en que el poder partidista de Santos se deterioró, puesto que el tamaño de su bancada se fue reduciendo e imperó la desobediencia, esto último se ejemplifica más adelante. Lo primero se dio por tres razones: la primera de ellas fue la pérdida de apoyo por parte de senadores de partidos como el Verde y el Polo Democrático, al darse cuenta de que el Ejecutivo estaba intentando sutiles cambios al texto original de lo acordado en política rural, los cuales no estaban amparados en el Acuerdo de Paz. Este tipo de jugadas hicieron que se perdiera confianza en las intenciones del ejecutivo, a continuación, un extracto de la entrevista en donde se detalla lo señalado:

[195]

¿Cuáles factores cree usted que afectaron la aprobación del punto 1 en el Senado?

Pues uno de esos factores fue que el Gobierno, a través de la iniciativa legislativa que le permitía presentar proyectos con fuerza ley, metía micos [fuertes modificaciones], con la excusa de la implementación del Acuerdo. Por ejemplo, recuerdo el caso del Decreto Ley 902, que es la reglamentación de la Reforma Rural Integral, que no se termina

llevando al Congreso, sino que es expedido como decreto de fuerza de ley. En el fondo, este Decreto 902 lo que buscaba era derogar disposiciones de la Ley 160, Ley de Reforma Agraria, y armonizar la Reforma Rural Integral con la Zidres [Zonas de Interés de Desarrollo, Rural, Económico y Social], que son zonas que formalizan baldíos de la nación para dárselas a empresarios en forma de comodatos o arriendo. Por eso los senadores de los partidos pro-paz empezaron a quitar su apoyo (comunicación personal, Andrea Lozano, asesora UTL, agosto 8, 2018).

Otros de los factores que incrementaron la pérdida de poder partidista fue la falta de unidad y cooperación del partido de gobierno y de algunos de su coalición, como el Liberal y Cambio Radical. La estabilidad de las políticas depende de la capacidad y habilidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos (Scartascini *et al.*, 2011). Este aspecto fue muy débil en la bancada pro-paz, ya que, según lo expuesto por los entrevistados, si bien al inicio del proceso de paz hubo un apoyo por parte de los partidos de la U, Cambio Radical y Liberal, al iniciar el proceso de debate para la aprobación de los proyectos de ley el apoyo no fue el mismo. El asesor del senador del Centro Democrático manifiesta que esto se debió a que de fondo el interés era que las FARC-EP se desmovilizaran y no que se implementara el Acuerdo de Paz. A continuación, otro fragmento de entrevista sobre este asunto:

[196]

¿Por qué la bancada del gobierno no actuó como bloque?

No hubo unidad en la bancada del gobierno, hubo incumplimiento absoluto en el compromiso por la paz. Si bien apoyaron la firma del Acuerdo de Paz cuando llegaban los proyectos de ley los partidos de la U, Cambio Radical y Liberal no ayudaban a hacer las mayorías necesarias, no iban a las sesiones, se iban o presentaban propuestas para modificar el espíritu de los acuerdos. Por números, solo con las mayorías de los partidos de gobierno se hubieran logrado mayorías, pero no lo hacían. No hacían lobby ni coordinaban los debates, esta tarea la mayoría la hacían por lo general el Polo y los Verdes, ya desmovilizadas las FARC la implementación no le importaba a la bancada del gobierno. Por eso muchas veces el Centro Democrático lograba imponer las mayorías, por la falta de unidad de la bancada del gobierno» (comunicación personal, Andrea Rincón, asesora UTL, agosto 8, 2018).

Finalmente, hay otros tres factores que también influyeron en el proceso de aprobación de los contenidos de los puntos 1 y 2. La corrupción,

el transfuguismo y el clientelismo son instituciones informales que están incrustadas en los actores que conforman instituciones políticas como el Congreso. Están ubicadas en lo que se denomina las arenas más inaccesibles y menos transparentes, aunque fundamentales para el funcionamiento de las organizaciones (Portes y Smith, 2012). En el presidencialismo colombiano, si no se tienen en cuenta estas tres instituciones informales dentro de la estrategia es muy difícil llevar a cabo los cambios institucionales, pues se requiere de la intervención de fuerzas mucho más profundas y arraigadas, ya que «las instituciones no se revolucionan a sí mismas y las transformaciones institucionales más importantes dependen de los niveles más profundos, la cultura y la estructura social» (Portes y Smith, 2012, p. 18). A continuación, un fragmento que permite observar dicho fenómeno:

¿Cuáles factores cree usted que afectaron la aprobación del punto 2 en el Congreso?

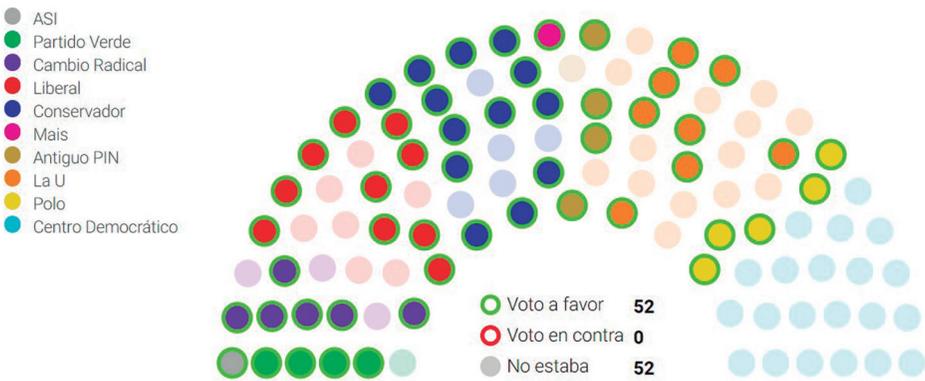
Por lo general el gobierno cuando tiene un punto en la agenda que debe pasar ofrece mermelada a los congresistas, o sea, contratos en proyectos con altas sumas de dineros, pero como no le interesaba mucho el tema del Acuerdo de Paz pues no puso en práctica esta estrategia, no repartió mermelada y esto desincentivó a los congresistas. También influyó el escenario electoral que se veía venir, muchos partidos empezaron a voltearse [transfuguismo]. Por ejemplo, Cambio Radical veía el final del gobierno Santos y empezó a tomar distancia de Santos y se fue al lado del Centro Democrático. Los partidos pensaban más en las elecciones del 2018 en donde la paz no daba tantos votos. Eso fue una mezcla de falta de mermelada, el transfuguismo y futuras candidaturas (comunicación personal, Carlos Duarte, asesor UTL, agosto 10, 2018).

[197]

Al preguntar por el tipo de estrategias que tanto la bancada de gobierno como la del Centro Democrático habían llevado a cabo para lograr sus objetivos, el asesor Carlos Duarte respondió que «básicamente fueron dos: la primera era no hacerle mayorías en los debates, el quórum, y la segunda era presentar modificaciones que afectaban los acuerdos». Al ser un juego político de estrategias este sector aprovechó la falta de unidad en la bancada del gobierno para evitar que se lograran las mayorías en el Senado, esto gracias al número de senadores de este partido (20). Era una bancada numerosa a la cual se sumaba el Partido Conservador (18) y algunos senadores de Cambio Radical (9), lo cual es normal y dentro de las normas formales legislativas. Por su parte, Andrea Rincón, asesora del senador del

Polo Democrático, agregó que una de las estrategias del gobierno fue no presentar al Senado algunas leyes que no eran necesario llevar, para lo cual usó la vía decreto de fuerza de ley y así evitó el riesgo de que se modificaran en el Senado. Al contrastar lo dicho por ambos asesores con los resultados en las votaciones en el Senado en los puntos 1 y 2 del Acuerdo, el ausentismo fue algo que estuvo presente en todas las sesiones. Se puede afirmar que las votaciones no superan los 62 votos de los 80 senadores que, en el papel, tenía la coalición del gobierno.

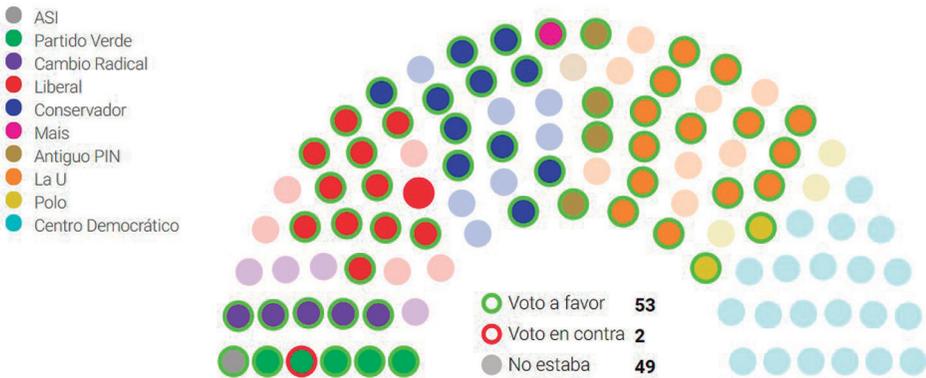
Gráfica 2. Resultados votaciones creación de titulación de baldíos punto 1.



[198]

Fuente: tomado de Tatiana Duque (2017, mayo 19).

Gráfica 3. Resultados votaciones creación partido políticos de las FARC punto 2.



Fuente: tomado de Tatiana Duque (2017, mayo 19).

El ausentismo, es decir, el hecho de no asistir a las sesiones del Senado o retirarse del recinto a pesar de haber atendido a los llamados a lista, fue la práctica más común del Centro Democrático. Esto se da debido a que no hay una reglamentación que castigue esta conducta. «El comportamiento de los actores políticos en el proceso de formulación de políticas [...] dependerá, a la vez, del funcionamiento de las *instituciones políticas* [...] y de las *reglas institucionales básicas*» (Scartascini *et al.*, 2011, p. 15). De esta manera, al no haber la cantidad suficiente de senadores para realizar la votación era necesario levantar las sesiones; por otro lado, al asistir y retirarse también se impide que se complete el quórum. La unidad de mando del Centro Democrático le permitió al partido actuar en bloque de forma estratégica, lo cual conduce a señalar la consistencia y estabilidad de los partidos políticos como jugadores claves en todo proceso de cambio institucional, en este caso Álvaro Uribe Vélez —líder y fundador del Centro Democrático— tiene un partido cohesionado y disciplinado, caso contrario para Juan Manuel Santos.

Los partidos dominantes capaces de mantenerse alineados (en sistemas presidenciales, presidentes y legislatura del mismo partido, especialmente si el partido es el «centralizado») tienen la mayor capacidad para asegurar el apoyo legislativo para sus programas. Los gobiernos de coalición salen peor posicionados, y los sistemas presidenciales en los cuales el presidente y la legislatura representan a diferentes partidos tienen el mayor grado de dificultad para avanzar en la agenda legislativa (Scartascini *et al.*, 2011, pp. 38-39).

[199]

Al final del periodo de *Fast Track* el balance fue el siguiente: se aprobaron once iniciativas de ley de cincuenta, entre las cuales están el Estatuto de la Oposición, las normas que reglamentan la Justicia Especial para la Paz — reforma constitucional y ley estatutaria—, la seguridad jurídica para Voces de Paz, la Ley de Innovación Agropecuaria y la reforma constitucional de monopolio de armas; también culminaron su trámite la norma que buscaba blindar los acuerdos de La Habana por tres periodos constitucionales, la Ley de Amnistía y la reforma constitucional que garantiza las diez curules al partido de la FARC durante dos periodos constitucionales; se retiraron o archivaron tres proyectos, de los que se destaca la reforma electoral propuesta por la MEE (Pacifista, 2017, diciembre 13).

Con el hundimiento de la reforma electoral se perdió una oportunidad muy valiosa de cambiar la forma de hacer política en Colombia y de tratar de devolverles a los ciudadanos, al menos parcialmente, la confianza perdida en

los partidos y los políticos. Fue ingenuo no advertir que es poco probable la aprobación en el órgano legislativo de una reforma que le afecta a sí mismo. Los congresistas no tienen ningún interés en modificar las reglas mediante las cuales fueron elegidos. En efecto, los legisladores carecen de incentivos para cambiar la certeza de un sistema electoral que conocen y manejan por la incertidumbre que representa un nuevo conjunto de normas. Los entrevistados señalan que la demora del gobierno en presentar los proyectos de ley al Congreso afectó la reforma al régimen electoral, ya que el gobierno dilató este punto y no se pudo discutir con tiempo. Las modificaciones que se hicieron a la reforma al régimen electoral en el Senado fueron de tal envergadura que los mismo partidos pro-paz y el gobierno decidieron archivarla, se convirtió en algo que nada tenía que ver con el espíritu de los acuerdos. El proceso de debate y aprobación no fue el óptimo, lo cual afectó claramente los resultados que se querían obtener: «El potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la *calidad* del proceso de formulación de las políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan» (Scartascini et al., 2011, p. 2).

[200]

Respecto a la reforma rural, el balance es el siguiente: puntos como la adecuación de tierras, la ley de titulación de baldíos en zonas de reserva forestal y el catastro multipropósito no alcanzaron a llegar al Senado por falta de quórum en la Cámara; faltó aprobar la modificación a la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la normativa de los planes de desarrollo territoriales, el servicio público de adecuación de tierras, la ley de zonas de reserva forestal que se debía cambiar para posibilitar la actividad económica y tampoco se logró radicar a tiempo el proyecto de ley de tierras que modificaría aspectos de la Ley de Reforma Agraria de 1994. En conclusión, la reforma en el periodo del *Fast Track* quedó cruda debido a que es un tema con demasiados recelos por las posibles enmiendas que tergiversan los objetivos reales del Acuerdo de Paz.

A modo de conclusiones

Hay cuatro conclusiones que condensan los elementos más llamativos del estudio. La primera de ellas es que los cambios potenciales en las reglas políticas y en el acceso y uso de la tierra deben considerarse cuidadosamente, ya que estas reglas se ajustan dentro de configuraciones institucionales más amplias e históricas. Esta consideración fue tenida en cuenta a medias en la

estrategia del Gobierno y de las FARC-EP, aunque el proceso de negociación fue arduo y lograron concertar sobre *qué* se debía acordar; no obstante, las fallas en la estrategia de implementación de los puntos 1 y 2 tienen vacíos en el *cómo*. Aunque el cambio institucional buscaba cambiar los arreglos de poder no se tuvo en cuenta el arraigo de estos arreglos, las profundas raíces en el sistema de valores y en la estructura social; sumado a esto, quedó por fuera del cálculo las dinámicas que implican dicho cambio en un régimen presidencialista.

La segunda conclusión es que el panorama preelectoral que se avecinaba y la falta de incentivos de los senadores fueron factores que debilitaron el poder político del Ejecutivo. Respecto a el primer factor, la estabilidad de las políticas en el presidencialismo colombiano depende de la capacidad de los actores políticos para acordar y hacer cumplir acuerdos; sin embargo, influye más la duración en el cargo de ciertos políticos. En escenarios donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar y sostener, las políticas serán demasiado inestables o demasiado rígidas (Scartascini *et al.*, 2011). El segundo factor es el poder dividido, el cual se presenta cuando el partido mayoritario o la coalición de partidos que dominan en el Parlamento es diferente a los intereses del Ejecutivo, lo cual provocó un permanente obstáculo a la gestión gubernamental, dándose roces entre el Ejecutivo y el Legislativo que dan como resultado la parálisis del cambio institucional. El resultado es el de un gobierno debilitado, que para poder sacar adelante sus proyectos se ve obligado ceder en aspectos claves del Acuerdo formando mayorías forzadas y débiles.

[201]

Esto último está estrechamente relacionado con la tercera conclusión, la dependencia de trayectoria, o sea, «la tendencia de los acontecimientos a seguir un curso rígido en el que «lo que existía ayer» determina en gran parte lo que ocurre hoy y lo que es probable que ocurra mañana en las instituciones» (Portes y Smith, 2012, p. 37). La trayectoria histórica específica de Colombia en materia de cambios institucionales señala que hay que tener en cuenta la capacidad de resistencia de ciertos ordenes sociales para impedir arreglos institucionales que brinden soluciones a problemas esencialmente políticos, como el acceso a la tierra y la participación política. Por tal razón, las posibilidades de una transformación real están asociadas a la profundidad de las reformas, la generación de un ordenamiento institucional nuevo y la lucha de clases o divisiones en las elites.

Finalmente, es necesario tomar nota sobre los desafíos políticos de un proceso de paz que implica una transición política de largo aliento, una paz negociada. Más que pensar las negociaciones y acuerdos como algo lineal, que va del conflicto y termina en la paz, se trataría de centrar la mirada en las transformaciones de las relaciones en medio de conflictos históricos, en los cuales la negociación opera como un mecanismo o un arreglo institucional para el ajuste de las relaciones de poder (Renders y Terlinden, 2010). Son procesos heterogéneos, no lineales y continuos. También es necesario que este nuevo ordenamiento institucional logre resistir a los ataques del actual gobierno y otros sectores políticos, los cuales buscan que sus alcances no alteren sus intereses económicos, políticos y sociales, lo que permite que las reformas planteadas tengan la capacidad de penetración en el sistema de valores y normas de la sociedad colombiana.

Referencias bibliográficas

1. Albán Moreno, Álvaro. (2017). Instituciones y conflicto en Colombia: la metáfora del espejo. *Ensayos de Economía*, 27 (50), pp. 37-63. <https://doi.org/10.15446/ede.v27n50.66520>

[202]

2. Arévalo, Julián. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de Economía Institucional*, 16 (30), pp. 131-169.

3. Basset, Yann. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, pp. 241-265. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>

4. Colombia. Presidencia de la República. Acto Legislativo 01. (7 de julio de 2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo 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/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

5. Duque, Tatiana. (2017, mayo 19). El ausentismo en tiempos del Fast Track. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/historia/el-ausentismo-en-tiempos-del-fast-track-60997>

6. El Tiempo. (2016, noviembre 16). Los 10 momentos de tensión que marcaron la renegociación del Acuerdo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/como-se-construyo-el-nuevo-acuerdo-de-paz-57008>

7. El Tiempo. (2016, noviembre 17). Una reflexión para quienes votaron «No» en el plebiscito. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/cuales-fueron-los-cambios-del-nuevo-acuerdo-de-paz-31308>

8. Evans, Peter. (2006). Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación. *Revista SAAP*, 2 (3), pp. 455-488.

9. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*. Recuperado de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

10. Granovetter, Mark. (2003). Acción económica y estructura social: el problema de la incrustación. En: Requena, Félix (ed.). *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones* (pp. 231-269). Madrid: CIS.

11. Gutiérrez, Francisco. (2015). ¿Una historia simple? En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf

12. Pacifista. (2017, diciembre 13). Guía para entender lo que se aprobó (y lo que no) en el «fast-track». Recuperado de <https://pacifista.tv/notas/guia-para-entender-lo-que-se-aprobo-y-lo-que-no-en-el-fast-track/>

13. Perilla, Deissy. (2018). La plebitusa: movilización política de las emociones posplebiscito por la paz en Colombia. *Maguaré*, 32 (2), pp. 153-181. <https://doi.org/10.15446/mag.v32n2.77012>

14. Portes, Alejandro & Smith, Lori. (2012). *Institutions Count*. Berkeley: University California. <https://doi.org/10.1525/california/9780520273535.001.0001>

15. Portes, Alejandro y Sensenbrenner, Julia. (2012). *Incrustación e inmigración: Apuntes sobre los determinantes sociales de la acción económica. Sociología económica de las migraciones internacionales*. Madrid: Anthropos.

16. Renders, Marleen & Terlinden, Ulf. (2010). Negotiating Statehood in a Hybrid Political Order: The Case of Somaliland. *Development and Change*, 41 (4), pp. 723-746. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2010.01652.x>

17. Rincón, Andrés. (2018). De la esperanza a nuevas incertidumbres. Sobre la distribución de la votación en el plebiscito Colombia (2016). *Análisis Político*, 31 (92), pp. 137-158. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71104>

18. Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo T; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.). (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, D. C.: BID.

19. Semana. (2016, marzo 10). FARC pide no reconocer los resultados del plebiscito por la paz. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/farc-pide-no-reconocer-resultados-del-plebiscito-por-la-paz/496730>

20. Semana. (2016, noviembre 25). Así se refrendarán los acuerdos en el Congreso. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/refrendacion-del-nuevo-acuerdo-de-paz-con-las-farc-en-el-congreso/506632>

21. Semana. (s. f.). Congreso 2014-2018. Recuperado de <http://especiales.semana.com/especiales/congreso-colombia-2014-2018/>

22. Trejos, Luis y Tuirán, Alberto. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis Político*, 90, pp. 77-102. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n90.68557>

23. Uprimny, Rodrigo. (2007). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 4 (6), pp. 53-69. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000100004>

24. Vega, Renan. (2015). Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf

25. Zamudio, Laura y Culebro, Jorge. (2013). Los procesos de implementación de los acuerdos de paz, aportes desde el nuevo institucionalismo. *Análisis Político*, 77, pp. 175-194.



¿Descentralización o gobernanza? El agua, la institucionalización y la política en la cuenca alta del Río Cauca, Colombia*

Raúl Cortés Landázury (Colombia)**
Alejandra Riascos López (Colombia)***
Willian Idrobo Salazar (Colombia)****

Resumen

En una época en que se han quebrantado los alcances y la capacidad del Estado para suplir demandas sociales y ambientales —como el suministro del agua—, la gobernanza policéntrica es una alternativa ante la crisis de legitimidad del sector público, en parte agenciada por las restricciones fiscales y una iniciativa privada que amenaza acaparar los recursos naturales, profundizando los problemas redistributivos. La apuesta de esta investigación apunta a rastrear la degradación hídrica a través de sus relaciones con el proceso de institucionalización de reglas formales y su posterior ensamble en redes de gobernanza policéntrica. Es así como esta pudo integrar una serie de métodos que, bajo la orientación abstracta de un modelo presión-Estado-respuesta, abarca elementos de corte cualitativo —como el análisis documental— y cuantitativos —como el análisis econométrico y el estudio de grafos, muy cercano al desarrollo de la topología—. Esta investigación, pudo comprobar que los ligeros niveles de organización social afectaron positivamente los resultados en términos de reducción del efecto degradatorio sobre la calidad del agua.

[205]

* El artículo hace parte de los proyectos de investigación de la Universidad del Cauca *De las dinámicas institucionales al desarrollo sostenible regional: la economía política del agua y la degradación en la cuenca Alta del río Cauca*, 2012-2013; y *Acción colectiva, cohesión social y asocianismo étnico en el departamento del Cauca*, 2016-2017.

** Economista. Especialista en Gestión Ambiental. Magíster en Estudios Políticos. Doctor en Economía de los Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible. Profesor titular del Departamento de Ciencias Económicas, miembro del grupo de investigación Desarrollo y Política Públicas Polinomía y mentor del semillero de investigación Panarquía, Universidad del Cauca, Colombia. Correo electrónico: rcortes@unicauca.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2923-0523>

*** Economista. Miembro del semillero de investigación *Economía de las Desigualdades*, grupo de investigación Pensamiento Económico, Sociedad y Cultura, y coordinadora del semillero Panarquía, grupo de investigación Desarrollo y Políticas Públicas Polinomía, Universidad del Cauca, Colombia. Correo electrónico: priascos@unicauca.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2048-065X>

**** Economista. Miembro del semillero de investigación Panarquía, grupo de investigación Desarrollo y Políticas Públicas Polinomía, Universidad del Cauca, Colombia. Correo electrónico: willianidrobo@unicauca.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3251-1238>

Palabras clave

Instituciones Políticas; Políticas Públicas; Gobernanza; Gestión de Recursos Naturales; Descentralización; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2018 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2019

Cómo citar este artículo

Cortés Landázury, Raúl; Riascos López, Alejandra e Idrobo Salazar, Willian. (2019). ¿Descentralización o gobernanza? El agua, la institucionalización y la política en la cuenca alta del Río Cauca, Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 205-223. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a10>

Decentralization or Governance? Water, Institutionalization and Politics in the High Basin of the Cauca River (Colombia)

Abstract

[206] At a time when the scope and capacity of the State to meet social and environmental demands, such as water supply, have been lost, polycentric governance is an alternative to the crisis of legitimacy of the public sector, partly driven by fiscal restrictions and a private initiative that threatens to monopolize natural resources, deepening redistributive problems. The aim of this research is to track the water degradation through its relations with the process of institutionalization of formal rules and their subsequent assembly into networks of polycentric governance. The study integrates a series of methods that, under the orientation of a pressure-state-response model, includes qualitative elements such as documentary analysis, as well as quantitative analysis such as econometric analysis and the study of graphs, very close to the development of topology. This study verifies that the slight levels of social organization positively affected the results in terms of reducing the degradation effect on water quality.

Keywords

Political Institutions; Public Politics; Governance; Natural Resources Management; Decentralization; Colombia.

Introducción

Frente al interés de evaluar los efectos de la reforma ambiental de 1991 (Foro Nacional Ambiental, s. a.). A través de la descentralización y su sistema de gobernanza, el tema de la degradación hídrica en la cuenca alta del río Cauca (1990-2011) sirve de pretexto para discutir el desenvolvimiento de la acción colectiva frente al cambio institucional e incluso examinar el papel de la sociedad civil como promotora y dinamizadora de nuevas demandas sociales y arreglos institucionales multinivel, que para algunos autores como Ronald Inglehart y Paul Abramson (1994) ha venido a hacer parte de las demandas *posmaterialistas*. La hipótesis aquí presentada resultaría esperanzadora, toda vez que la sospecha de que ante el avance privatizador del mercado y las limitaciones fiscales y burocráticas del Estado, en una época de expansión y profundización de las llamadas reformas estructurales —década de 1990—, la arremetida de movilización social podría contrarrestar la amenaza devastadora de los recursos naturales y especialmente aquellos de «libre acceso». En efecto, sería mediante la acción protagónica de las organizaciones civiles, tal como James O'Connor (2001) alude a los llamados «nuevos guardias rojos-verdes», que se revertiría la tendencia a recrear la denominada «tragedia de los comunes» y su posterior efecto macroeconómico, designado como «maldición de los recursos naturales» (Auty, 1993).¹

[207]

Sin embargo, en medio del asunto estarían instituciones ancladas en la historia, tales como la herencia colonial y hacendaria, las cuales, aparte de señalar la estructura de usos del suelo y la dinámica del aprovechamiento del agua, pondrían la impronta a las formas en que se toman las decisiones de gestión ambiental, incluso, modificando los diseños de una administración pública que bajo el nuevo modelo de desarrollo, orientado a resultados eficientes, aspiraba ser más plural y posburocrática. Asimismo, la Ley 99 de 1993, mediante su despliegue técnico-modernizador, busca combatir el fenómeno degradatorio mediante la aplicación de instrumentos económicos —costo-efectivos— como los impuestos pigouvianos² y, de paso, disminuir

¹ La *maldición de los recursos naturales* alude a que países y regiones con abundancia de recursos naturales tienden a tener un menor crecimiento económico y, sobre todo, altos grados de inequidad frente a países con menos recursos de este tipo. En buena parte, el asunto se explica por las diferencias en materia de calidad institucional.

² Se establecen para corregir los efectos de una externalidad negativa, es decir, son impuestos que pagan las empresas por generar externalidades como la emisión de gases, humo, olores fuertes, entre otros (Mochón, 2006).

la fuerza coercitiva de las herramientas de «comando y control» para ampliar el espacio de la participación comunitaria.

En la investigación se analizaron, por medio de instrumentos económicos, la tasa retributiva frente al problema de la contaminación hídrica y las fracturas institucionales identificadas en el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) del río Cauca (3624 del 20 de noviembre de 2009), las cuales sobresalen en medio de problemas estructurales como la brecha política entre las autoridades del sector, los grupos indígenas, las comunidades afro y las campesinas; asimismo, la descoordinación propia de una arquitectura organizacional que se reparte en el plano político administrativo, lo correspondiente a dinámicas socioecológicas ajustadas a las características biofísicas y las formas consuetudinarias de apropiación del territorio, al igual que los desencuentros en materia de articulación de iniciativas frente al cuidado del río. Empero, este trabajo pudo constatar por la vía econométrica que en el periodo analizado los ligeros niveles de organización social afectaron de manera positiva los resultados en términos de reducción del efecto degradatorio sobre la calidad del agua.

[208] No obstante, al revisar la forma de tales relacionamientos pervivió un tipo de organización o sistema de gobernanza neocorporativa en muchos casos anclados al *statu quo*. A lo mejor, el propio modelo de descentralización iniciado con la Constitución Política de 1991 no tuvo el vigor político suficiente para lograr un empalme efectivo entre la idea de delegar y transferir autonomía y la propia lógica de los ecosistemas en afinidad con las prácticas comunitarias que viven y sienten el territorio, y menos aún, lograr una amplia participación constructora de nuevos anidamientos sociales y ciudadanías complementarias, aunque sus referentes fueran diferenciados.

Quizás la propia dinámica institucional, centrada en el rol protagónico de élites económicas o políticas, lo desvió del camino de tener una especie de autonomía regional que en cada entidad desconcentrara pero no descentralizara. De ahí que mediante el análisis de redes se evidencia cómo la acción social participativa trae resultados positivos para el manejo de este gran afluente. Más allá de toda esta discusión, lo que está en juego es el nivel de legitimidad del sistema y su capacidad para responder a la escasez del agua de forma eficiente, eficaz, democrática e inclusiva hacia al futuro.

1. La nueva perspectiva oficial del suministro de agua regional

Históricamente, la política de agua potable y saneamiento básico en Colombia hizo énfasis en la cobertura de redes descuidando la articulación con la oferta hídrica. De esta manera, en el afán de atacar la problemática del suministro de calidad, el Gobierno puso sus ojos en el acoplamiento de la oferta mediante los planes departamentales del agua (PDA).

Hacia 2010, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el agua potable y el saneamiento como derecho humano, al unirse a la iniciativa que impulsó Bolivia sobre la dotación de un líquido limpio y seguro para todos los ciudadanos (Resolución 64/292, 2010). Pero paralelamente a las iniciativas oficiales por la consolidación del sector, se desató un intenso debate alrededor de las bondades de la intervención del Estado, llamando al «orden social» y «la modernización sectorial» con aporte del mercado (Contraloría, 2011), sobre todo por las características del bien a suministrar o a comercializar, toda vez que se trata de un bien de carácter nacional, de uso público, esencial y preferente, y cuyo usufructo y explotación compromete el desarrollo sostenible.

[209]

Efectivamente, dando curso a la Ley 142 de 1994, el Documento Conpes 3383 de 2005 da impulso a esquemas regionales de prestación de servicios para que los departamentos desempeñen un papel central de articulación y optimización de fuentes financieras. Pero en marzo de 2007, mediante el Documento Conpes 3463, se ampliaron los objetivos, concentrándose en uno fundamental: regionalizar la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico a través de la concentración en grandes operadores especializados con capacidad técnica y operativa para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la prestación, con financiación a cargo de los municipios beneficiados, de los departamentos y la Nación. Puesto en términos teóricos, se buscó desplegar el modelo de federalismo fiscal y la descentralización, creando grandes monopolios naturales en procura del aprovechamiento de economías de escala y el manejo empresarial de los servicios de acueducto y alcantarillado.³ Es más, con la Ley 1151 de 2007

³ Todo esto intenta retrotraer los filamentos de la norma constitucional, desplegando numerales como el Artículo 298, el cual alude a la autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio.

—Plan de Desarrollo 2006-2010— se planeó atacar deficiencias significativas en la distribución y aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones —transferencias de la Nación—, anomalías en la focalización de subsidios a la demanda e inadecuada disposición final de residuos sólidos. En consecuencia, los departamentos serían la instancia de coordinación con el Gobierno nacional en la implementación de los planes en procura del mejoramiento de los indicadores de cobertura y calidad.

No obstante, tanto en este caso como en el que lo precedió, con la reforma ambiental de la década de 1990, la excesiva atención al modelo de descentralización con eficiencia descuidó los aspectos institucionales y de gobernanza del agua. Tanto que trata de asimilar sistemas comunitarios de administración del líquido al gran ente de ejecución y administración regional, desatendiendo las fracturas protuberantes de coordinación intra e interdepartamental que abarcan tanto a organismos públicos como a privados. Quizá por ello el desencuentro entre la oferta y la demanda institucional, el cual pasa por cuestiones como un mal análisis de redes de gobernanza, ha hecho que 82,6% de los proyectos evidenciara retraso en el diseño, contratación y ejecución de las obras requeridas para el aumento de las coberturas y el mejoramiento de la prestación de los servicios (Contraloría, 2011). Esto augura la inviabilidad a largo plazo del modelo gubernamental implícito.

[210]

Incluso cuando no existe ningún plan acabado para una buena gobernanza del agua, se pueden señalar algunas pautas. Para empezar, el primer elemento a enfrentar es la presión que deviene de los ritmos de producción nacional y regional, pero que además depende del modelo de desarrollo implementado a finales del siglo xx. En este se privilegió la apertura comercial, la especialización productiva y la competencia entre unidades territoriales para atraer mayores flujos de capital. De ello se engendró un sector primario que devanea con los precios internacionales, una industria que resultó debilitada, atrasada tecnológicamente, la cual no ha logrado imponer condiciones en los mercados externos, y un sector terciario con baja generación de valor agregado e innovación, en alguna parte ligado a las prácticas informales e ilegales del extractivismo.

Un capítulo para destacar en este caso es el de la industria cañícol, cuya dinámica depende en buena medida de los subsidios estatales a la producción, las ventajas absolutas en términos de fertilidad del suelo —valle

geográfico del río Cauca—, el abaratamiento de los costos de captación y disposición final del líquido, y mano de obra no calificada —también barata— proveniente de la población mayoritariamente afrodescendiente de la zona.⁴ Para el caso del Valle del Cauca y en el norte del departamento del Cauca, pese a que su gran infraestructura opaca la pequeña propiedad y las economías campesinas, se habla paralelamente de un fenómeno de «desindustrialización» y de «terciarización» en los últimos diez años, que con la ayuda del cambio climático termina afectando la disposición del líquido.

La tarea aquí pasa por robustecer la desmaterialización a través de incentivos al cambio tecnológico y modelos de ecoeficiencia que redunden en la reducción, el reciclaje y la reutilización del agua. Sin embargo, por ser parte de una política económica de carácter más estructural, el alcance de estas recomendaciones podría ser muy restringido si Colombia no hace bloque con países de similares características a fin de ser más activos en la agenda global sobre el fenómeno, a fin de profundizar en la estrategia interna denominada «logística reversiva».⁵ Es este sentido, el afán reciente de hacer parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) debe ser la oportunidad para revisar el rumbo de las reformas de finales del siglo pasado.

[211]

El segundo punto que enfrentar, desde la perspectiva de la respuesta, es la importancia de ahondar en materia de gobernanza regional. Para ello, la crisis de la gestión pública ambiental debe servir para propiciar ajustes

⁴ En este sector también se concentra la producción de biocombustibles. Justamente, la estructura de incentivos comenzó con los procesos de desgravación y de promoción a la inversión de la Ley 788 de 2002. En relación con el impuesto sobre las ventas, la caña de azúcar y el alcohol carburante quedaron exentos en su totalidad. Por su parte, el impuesto a las ventas del fruto de la palma de aceite y del azúcar se redujo de 16% a 7%. Esta ley estableció también una exención al impuesto global y a la sobretasa al alcohol carburante. Por otro lado, la Ley 1111 de 2006 permitió, en su artículo octavo y a partir del 10 de enero de 2010, la deducción de hasta 40% del valor de las inversiones que se hicieran en activos fijos reales productivos para el pago del impuesto sobre la renta, influenciando positivamente la inversión agroindustrial.

⁵ La logística se conoce como el proceso de planificar, implementar y controlar el flujo y almacenaje de materias primas, productos semielaborados o terminados, y de manejar la información relacionada desde el lugar de origen hasta el lugar de consumo, con el propósito de satisfacer los requerimientos de los clientes. Por su parte, la logística inversa —*reverse logistics* o *inverse logistics*— surgió a mediados de la década de 1970 como una orientación hacia el reciclado y reutilización de los desechos. En efecto, a diferencia de la logística, la logística inversa estudia los procesos de recuperación de los productos fuera de uso con objeto de aprovechar el valor que aún pudieran incorporar a través de su reutilización, reciclaje, refabricación o proceder a su adecuada eliminación (Balli, 2012).

entre la oferta y la demanda institucional. Efectivamente, desde el primer ángulo los rasgos de la problemática hacen pensar en cuestiones comunes al diagnóstico de Mark Kleiman y Steven Teles (2006), en cuanto se tendría del lado de la oferta una inadecuada capacidad de penetración, definida como el grado en que el Gobierno es capaz de auscultar al interior de la sociedad y entender su dinámica, en este caso, rompe con el tejido social, porque ciertamente el déficit de información se convierte en el elemento retardatario más importante para el alcance de un desarrollo efectivo de la administración pública (véase cuadro 1). En el espectro de las corporaciones autónomas y del mismo Ministerio del Medio Ambiente no hay un sistema de cuentas ambientales consistente y coherente. Es más, el asunto se vuelve más profundo en el caso del departamento del Cauca, quizás por su juventud, la extensión geográfica a cubrir o el peso institucional de la historia colonial. Por tal motivo, la información que alimenta esta investigación debió ser conseguida por fuera de los medios institucionales, utilizando un sistema de información robusto que consultara la fenomenología de los sistemas socioecológicos sobre el nivel de autonomía y capacidad decisoria.

[212] Luego, una cooperación voluntaria inadecuada puede generar un costo de penetración que resulte prohibitivo. En efecto, de la misma manera que en sociedades desprovistas de confianza en el Gobierno, las fallas del Estado y del mercado generan ingobernabilidad, pero también las fallas de no mercado, relacionadas con la articulación de intereses en el seno de la sociedad civil, que hace que cualquier intervención del Gobierno para solucionar un problema resulte escasa. De esta manera, los sistemas de incentivos —no necesariamente económicos— y una reingeniería a las innovaciones ambientales regionales podrían servir para tejer lazos débiles que dinamicen el encuentro entre actores de distinto pelaje organizacional. Por su parte, la dinámica organizacional propiamente dicha, con arreglos altamente centralizados, con poderes de veto en el sistema político, pueden elevar los costos para la sociedad, mientras que en sistemas descentralizados elevan los costos de la intervención del Gobierno a la hora de corregir fallas de mercado.

Esta parece haber sido la característica de la implementación de las tasas retributivas por contaminación, cuyos resultados alejan a los *stakeholders*, las cuales podrían actuar como principales y las corporaciones autónomas regionales (CAR) como agentes. De esta forma, la información genera una brecha entre las partes, que de golpe ni siquiera contrarrestan los mecanismos

de rendiciones de cuentas, percibidas como amañadas y monolíticas (Cortés, 2010), algo paradójico en un modelo de descentralización modernizante que lleva más de veinte años.

Cuadro 1. Problemas y recomendaciones de política ambiental frente a la degradación del agua.

Problema	Causa	Medida
La inadecuada capacidad de penetración	Déficit de información.	Sistema de información ambiental regional Banco de proyectos de origen comunitario
Cooperación voluntaria inadecuada	Fallas del Estado y del mercado y fallas de no mercado	Sistema de incentivos: reingeniería innovaciones ambientales regionales
Dinámica organizacional	Asimetría información agente-principal: la asimetría en la información debilita la capacidad de los segundos frente a los primeros que gozan de la posesión del bien	Sistema de información ambiental regional
Falta de atención de los votantes	Problema de la representación	Ampliar los mecanismos de participación en la elección de los directores de las corporaciones autónomas regionales (CAR) y los proyectos agenciados por la corporación Educación ambiental Rendición de cuentas amplia e informada
La trayectoria de dependencia de la hechura de la decisión	Altos costos que involucran converger al consenso en un sistema democrático	Inversión en capital humano, meritocracia, participación de comunidades de base
Competencia para llevar a cabo tareas específicas	Fallas de coordinación (internalidades)	Articulación de agendas, innovaciones institucionales extendidas
Baja cultura administrativa Letargo en los procesos de dirección, organización y control	Fallas del Estado-problemas de agencia	Meritocracia

[213]

Fuente: elaboración propia.

También han operado falencias de atención de los votantes en general: el agua no parece estar en la carpeta fundamental de prioridades de los políticos —quizás más de los burócratas—, pero poco en los electores de la región. Como se sabe, los resultados de una elección son un bien público y la participación concomitante adolece de problemas de *free riders*, e incluso de ignorancia racional. Así, en un escenario de prácticas clientelares y patrimonialistas, la decisión del votante puede percibirse como marginal y poco trascendental, dejando los costos de la votación a los electores efectivos, los cuales pueden estar cooptados o que ante los costos de la información recurran a la alternativa más cercana. Esto parece generar una especie de crisis de representación que se refleja en los mecanismos de elección de los delegados en los consejos de dirección de las CAR y la limitada gobernabilidad de la gestión pública del agua, de pronto, con mayor evidencia en el caso del departamento del Cauca. Ante esto, es urgente reactivar la educación ambiental, acompañado de estrategias de difusión consistentes en el tiempo. Por ese mismo conducto, revitalizar los mecanismos de rendición de cuentas más allá de un simple conciliábulo de los amigos del director de turno (véase cuadro 1). Con un efectivo capital social externo, podrían funcionar.

[214]

Por otro lado, la alta aversión al riesgo, que en un ambiente de asimetrías de información alimenta la fidelidad al pasado y a las decisiones públicas, las cuales dependen más de patrones históricos —trayectoria de dependencia—. Contar con mecanismos amplios de discusión y evaluación multicriterio podría ayudar a quebrar los anclajes administrativos oportunistas e incrementales. A esto hay que sumar la modernización del aparato burocrático y la fidelización de los mecanismos de actividad comunitaria, que pueden ser salidas expeditas al fenómeno.

Finalmente, la competencia para llevar a cabo tareas específicas y la baja cultura administrativa que lleva, entre otras cosas, al letargo en los procesos de dirección, organización y control puede ser atacada con el fortalecimiento de las innovaciones institucionales ambientales, acompañado de procesos meritocráticos que agilicen la formulación, implementación y evaluación de las políticas integradas del agua.

Por el lado de la gobernanza, los resultados no parecen ser robustos (Ostrom, 1999; Anderson y Ostrom, 2008). Para Elinor Ostrom la gobernanza policéntrica consiste en la existencia de múltiples centros que toman decisiones individualmente, los cuales están bajo lineamientos como: límites claros y

membresía, reglas congruentes, áreas de decisión colectiva, monitoreo, sanciones graduales, mecanismos de resolución de conflictos, reconocimiento del derecho a organizarse, empresas anidadas y desempeño institucional, con lo cual, se espera que el resultado sea una gobernanza policéntrica robusta.

Cuadro 2. Síntesis de los principios de diseño institucional para lograr el gobierno policéntrico.

Criterio	Límites claros y membresía	Reglas congruentes	Arenas de elección colectivas	Monitoreo	Sanciones graduales	Mecanismos de resolución de conflictos	Reconocimiento del derecho a organizarse	Empresas anidadas	Desempeño institucional	Resultado
Situación B	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Robusto
Situación D	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Débil	Débil	Sí	Sí	Frágil
Situación E	Sí	Sí	Débil	Sí	Sí	Sí	NR	No	No	Frágil
Situación F	No	No	No	No	No	No	Débil	No	No	Fracaso
Situación G	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Fracaso
Situación H	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	Fracaso

Fuente: elaborado a partir Ostrom (1999).

Si se retrotrae el planteamiento de la gobernanza policéntrica, se puede ver que la idea de consolidar una gobernanza policéntrica y multinivel sucumbe cuando el sistema de gobernanza regional de agua tiende a fragmentarse de una entidad regional a otra sin lograr anidaciones multiescalares. Justamente, el tipo de organización reticular concentrado en pocos ejes y sin articulaciones en cliques, configura un panorama monocéntrico que, si bien reconoce límites de membresía y arenas de elección colectivas, no plantea sanciones graduales, debilita los sistemas de monitoreo y baja los niveles de desempeño institucional. Con esto se puede afirmar que este sistema de gobernanza débil no llegará a convertirse en un fracaso, porque si bien pululan los problemas de coordinación perviven empresas anidadas, aunque frágilmente aglutinadas.

[215]

De hecho, se puede afirmar que transitan entre la figura de movimiento social —corto plazo— y la de organización capaz de articular entidades variadas de acción colectiva —mediano plazo— con múltiples estrategias, tipos de actores y capacidades de negociación en el tiempo. En este orden de ideas, habría que fortalecer y direccionar las innovaciones institucionales ambientales, pero en torno a una visión más amplia de cuenca y de una intencionalidad pedagógica generadora de confianza.

2. Gobernanza y asociacionismo en la cuenca alta del río Cauca⁶

Si se abstrae espacialmente la forma de los relacionamientos y se intenta cruzar con los modelos económicos de localización, se evidencia un modelo de círculos concéntricos como el de Von Thünen (1826), donde la centralidad varía con la distancia a las autoridades tradicionales y a los grandes núcleos urbanos (Salguero, 2006), es más, se asemeja a uno del tipo centro-periferia, pero donde los miembros de la última tienen bajo poder de conectividad entre ellos.

[216] En esta investigación, el centro aparece conformado por las corporaciones autónomas regionales (CAR) y la periferia por un conjunto de organizaciones donde se destacan algunas de naturaleza civil, otras estatales y algunas de carácter gremial con intereses económicos muy puntuales —por ejemplo, Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña), Asociación Nacional de Industriales (ANDI)—. La renta política, ambiental y económica parece inmersa en los vínculos de la red, aunque aparenta variar levemente con la coyuntura. Pero a la larga, lo que inquieta no es tanto la eventualidad de los vínculos y la forma de «estrella» que advierte alta concentración del poder, lo que preocupa es la poca conectividad de la periferia, incluso el bajo protagonismo de las innovaciones ambientales regionales —por ejemplo, Corporación Vallecana de las Cuencas Hidrográficas en el Medio Ambiente (Corpocuenas)— que desde la década de 1990 iban a ser llamadas a impulsar los engranajes multisectoriales. Esto, a la usanza de los «vínculos débiles», denominados así por Mark Granovetter (2005) en su exploración de la sociología económica y la teoría neoinstitucional.

⁶ Gobernanza es diferente a gobernabilidad, la primera hace referencia a la capacidad del Gobierno para generar políticas a partir de necesidades, teniendo en cuenta a los diversos actores sociales, políticos y económicos. Por otro lado, la gobernabilidad hace referencia a la capacidad de las instituciones públicas para resolver los desafíos u oportunidades que se le presentan (Mayorga y Córdova, 2007).

No obstante, entre todas estas tendencias generales, la situación entre cada ente territorial resultó cambiante. Por ejemplo, al situarse en el problema de la gobernabilidad, analizándolo desde las autoridades ambientales —oferta institucional— hacia la sociedad civil —demanda—, la brecha que se percibe no es totalmente igual en el departamento del Valle del Cauca, como en el departamento del Cauca (véase mapa 1).⁷

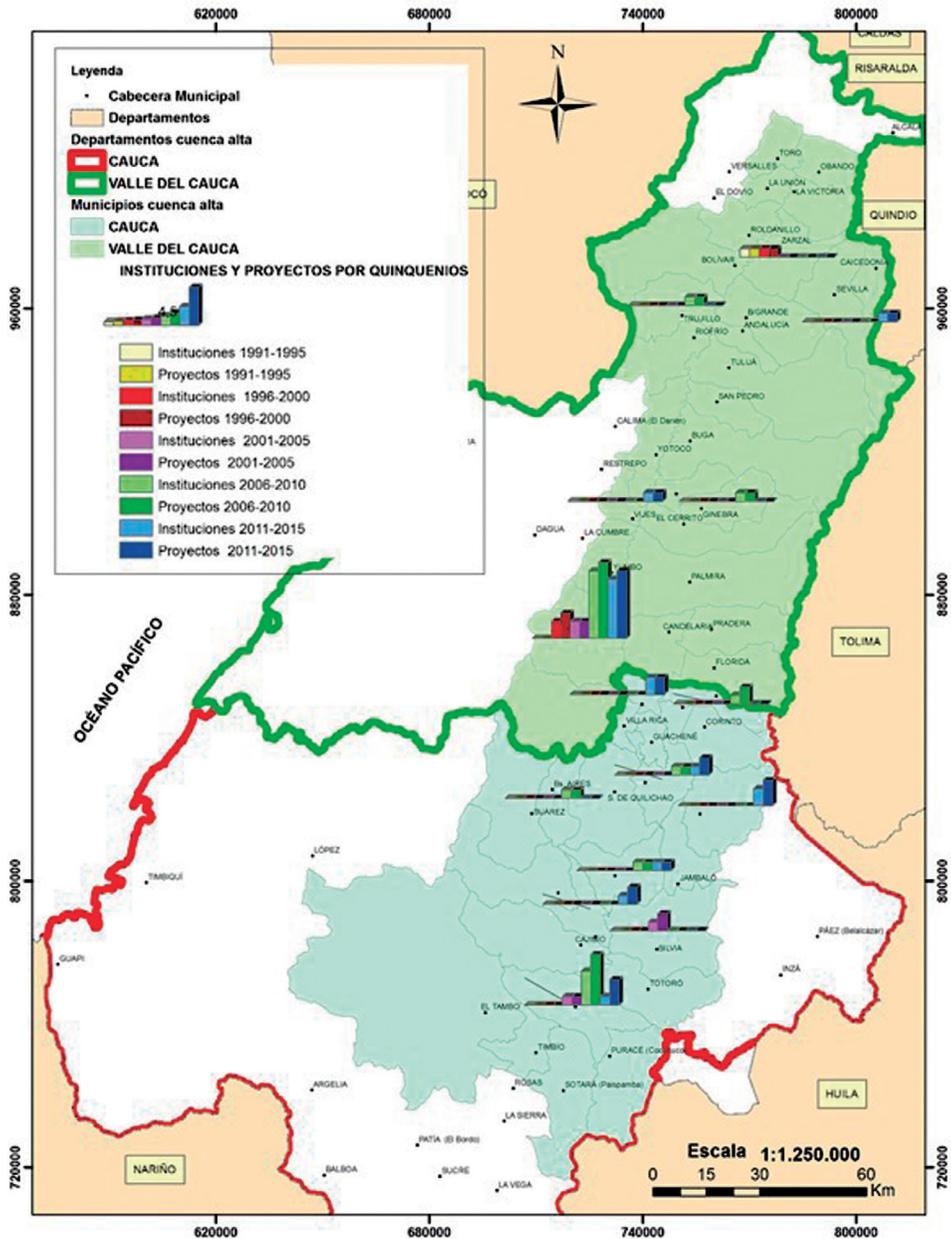
En el primero, el déficit de acercamiento parece pasar, entre otras cosas, por una marca tecnocrática que forjó con su antigüedad la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), fuera de un músculo financiero que le da capacidad de agendar cosas, incluso bajo la égida administrativa «incremental» y algo «oportunista», apartada en ocasiones del estamento societal. En el segundo, una tradición política «gamonalista» que hace que la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) distribuya su atención casi que en función de una estructura de castas, donde los grupos indígenas y comunidades negras y algunas asociaciones de base quedan cuasimarginados o en el piso de la pirámide. Sumado a esto, un territorio mucho más vasto, de difícil acceso y con presencia guerrillera, paramilitar y de bandas emergentes habla de la incapacidad del Estado de controlar coercitivamente el territorio; igualmente, menor experiencia gerencial y un aparato burocrático mucho más débil en lo técnico y en la resolución de conflictos, muchos de ellos estructurales y ligados a la lucha ancestral por la tierra.

[217]

Del lado de la gobernanza —demanda—, es decir, de la sociedad civil hacia el Estado, una desconfianza que se incrementa conforme aumenta la dispersión geográfica hacia las zonas rurales y en la cual se pronuncia la pobreza (véase gráfica 1). En consecuencia, el departamento del Cauca resulta siendo el más afectado si se revisan los antecedentes esperanzadores de la movilización indígena y campesina de finales de la década de 1990 (Rojas, 2015). No obstante, el rasgo que anuncia este fenómeno es un prototipo de capital social interno, otra vez sectorizado y quizás también homofílico y estratificado por aquello de la herencia colonial (Sinisterra, 2009). Es decir, que despliega confianza al interior del grupo, pero poco hacia el exterior, en una especie de relación endogámica y que de golpe no propicia acciones colectivas de mayor alcance fuera de la coyuntura socioeconómica que a la postre termina ligándose al problema de tierras.

⁷ En términos administrativos, la cuenca alta del Río Cauca, la segunda fuente hídrica del país, abarca al departamento del Cauca —al suroccidente del país, río arriba— y al departamento del valle del Cauca —más al norte, río abajo—.

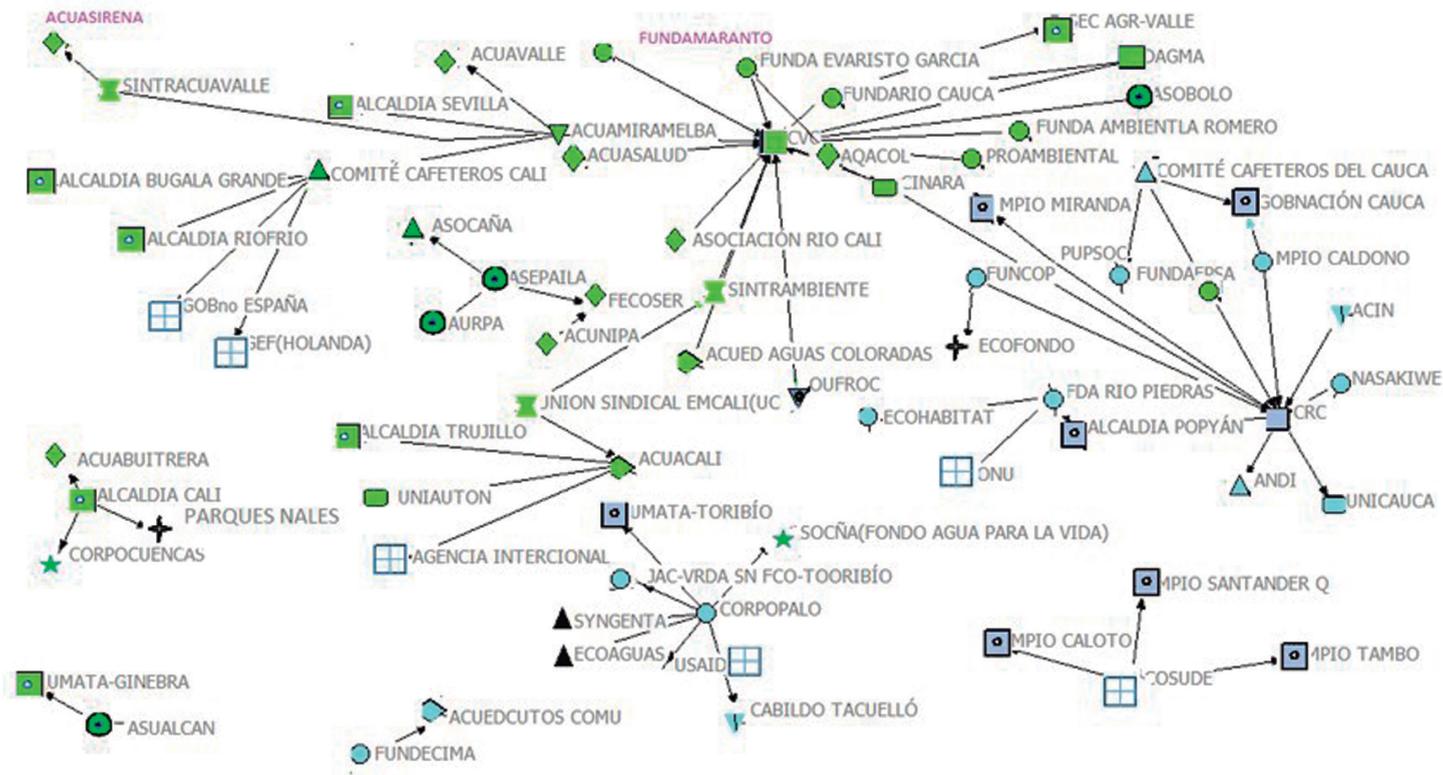
Mapa 1. Proyectos e instituciones en la cuenca, según ente territorial.



[218]

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto *Acción colectiva, cohesión social y asocianismo étnico en el departamento del Cauca*, 2016-2017 y el SIG-OT Colombia (s. a.).

Gráfica 1. Red de gobernanza del agua (restringida). Cuenca alta del río Cauca (1990-2011).



¿Descentralización o gobernanza? El agua, la institucionalización y la política...

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada en el marco del proyecto *Acción colectiva, cohesión social y asocianismo étnico en el departamento del Cauca*, 2016-2017.

De esta forma, el panorama asociativo de la cuenca, aunque existe, resulta atomizado y propicio para que en medio de este juego de intereses de «suma cero»⁸ sea la tradición y la legalidad la que se imponga, porque, al fin y al cabo, los costos de la información podrían superar los beneficios y optar por la aversión al riesgo. Aun así, desde el ámbito central, el Estado ha intentado sumar nuevos elementos al suministro del líquido apostando a la armonización regional a través de los planes departamentales de aguas (PDA).

Conclusiones. El futuro de la gestión del agua en la cuenca

Cada vez hay mayor consenso en los círculos del desarrollo en que la escasez de agua y el aumento de la contaminación son, en gran medida, problemas inducidos social y políticamente (Martínez, 2011). En efecto, la crisis del líquido tiene cada vez más que ver con la manera en que nosotros como individuos y como parte de una sociedad administramos el acceso y el control de los recursos hídricos, así como sus beneficios. De hecho, cualquier sistema de gobernanza del agua debe ser capaz de asignar suficiente líquido para garantizar la alimentación y seguridad, pero también ser capaz de apropiarse aprendizajes institucionales para redistribuirla en forma eficiente, eficaz, equitativa y legítima. No obstante, un buen arreglo social que despliegue acción colectiva en defensa de esta clase de bienes públicos responde a un proceso complejo que se ve influido por los principios generales de gobernabilidad de un país dado, sus costumbres, tradiciones, sus políticas y acontecimientos geoestratégicos producidos dentro del mismo territorio y de los países vecinos —por ejemplo, un conflicto—, junto a la evolución de la economía global.

El Gobierno nacional estableció la *Política de gestión integral del recurso hídrico* (Ministerio de Ambiente, 2010), donde formula en líneas gruesas los principios de una gestión encaminada a preservar este recurso en términos de calidad y cantidad, con el ánimo de hacerlo accesible a la población. No obstante, fuera de horadar el ejercicio de gobernabilidad con la desagregación de funciones y responsabilidades en muchas instituciones en su férrea defensa del modelo de descentralización, los ejercicios de planeación del territorio dejan por fuera las aspiraciones de los usuarios y de las organizaciones sociales involucradas en la gestión del recurso. Así entonces, el sector agrícola como

⁸ En la teoría de juegos, perteneciente a la microeconomía, se denomina *suma cero* a la interacción entre individuos promovidos por sus intereses, la cual hace que las ganancias o pérdidas de un participante se equilibren con las del otro; es decir, al sumar el total de pérdidas y ganancias en el juego da como resultado cero (Mochón, 2006).

actor determinante no hace uso generalizado de tecnologías eficientes de riego; el sector industrial presiona para que las tasas de uso y retributivas sean cada vez más bajas; las autoridades locales, responsables del tratamiento del agua para potabilizar como de las aguas servidas, aunque parecen preferir pagar los impuestos pigouvianos a operar las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), las eluden con el beneplácito de las CAR, las cuales no encuentran incentivo para vigorizarlas. La comunidad en general no exige sus derechos al acceso del agua, ni reivindica el adecuado manejo del recurso una vez utilizado, salvo en periodos de estiaje, donde se adoptan paliativos. Sumado a ello, si se toma el planteamiento de generar una gobernanza policéntrica no se podría consolidar debido a que el sistema de gobernanza regional del agua tiende a fragmentarse de una entidad a otra sin lograr política en común.

Empero de continuar la tendencia y no tomar acciones de largo plazo como las mencionadas arriba, el escenario del cambio climático puede agregar a la conflictividad que se vive en el país desde hace más cincuenta años (Águila, 2016). De hecho, los primeros efectos de este conflicto se han vivido al suroccidente del departamento del Valle del Cauca, por ejemplo, donde las protestas por el agua realizadas por habitantes de Florida y Villagorgona (Candelaria) han desencadenado hechos de violencia con asonadas y heridos en los últimos años (El Tiempo, 2015, marzo 14). Por lo pronto, un hecho que llama profundamente la atención es que en los recientes diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC no se contemplan las pugnas por el acceso a los recursos naturales y del agua en particular, como tampoco los acaecidos por actos de terrorismo, como las explosiones de oleoductos, daños a acueductos y tala indiscriminada de bosques para siembra de cultivos ilícitos (Santos-Caicedo, 2016).

[221]

Referencias bibliográficas

1. Águila Coghlan, Juan Carlos. (2016). La comunicación del cambio climático: análisis del discurso de los telediarios españoles sobre las cumbres de Cancún y Durban. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
2. Anderson, Krister & Ostrom, Elinor. (2008). Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective. *Policy Sciences*, 41 (1), pp. 1-23. <https://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6>
3. Auty, Richard. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
4. Balli, Basilio. (2012). La logística reversa o inversa, aporte al control de devoluciones y residuos en la gestión de la cadena de abastecimiento. *Revista de Logística*, 5 (18), pp. 28-39.

5. Colombia. Congreso. Ley 99. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

6. Colombia. Congreso. Ley 142. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

7. 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html

8. 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html

9. Colombia. Congreso. Ley 1151. (24 de julio de 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html

[222]

10. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3383. (10 de octubre de 2005). Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3383.pdf>

11. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3463. (12 de marzo de 2007). Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3463.pdf>

12. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3624. (20 de noviembre de 2009). Programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenca alta del río Cauca. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3624.pdf>

13. Contraloría General de la República. (2011). Evaluación de la política de planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento -PDA-. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465179/Evaluacion-Politica-Planes-Dptales-Manejo-Empresarial-Servicios-Agua-y-Saneamiento-PDA.pdf/b639baaf-bf0e-4af9-a93e-49aab6b69955>

14. Cortés Landázury, Raúl. (2010). La maldición de los comunes o la transgresión de los privados. *Revista Observatorio Empresarial*, 2, pp. 8-94.

15. El Tiempo. (2015, marzo 14). Dos pueblos del Valle en «guerra» por acceso al agua. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15399381>

16. Foro Nacional Ambiental. (s. a.). Política y legislación ambiental. Recuperado de <https://www.foronacionalambiental.org.co/nuestros-temas/politica-ambiental-nacional/>

17. Granovetter, Mark. (2005). The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (1), pp. 33-50. <https://doi.org/10.1257/0895330053147958>

18. Inglehart, Ronald & Abramson, Paul. (1994). Economic Security and Value Change. *The American Political Science Review*, 88 (2), pp. 336-354. <https://doi.org/10.2307/2944708>

19. Kleiman, Mark & Teles, Steven. (2006). Market and Non-Market Failures. In: Moran, Michael; Rein, Martin & Goodin, Robert E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 624-650). New York: Oxford University.

20. Martínez Allier, Joan. (2011). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.

21. Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo. (2007) Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.

22. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Ambiente.

23. Mochón, Francisco. (2006). *Principios de economía*. Madrid: McGraw-Hill.

24. Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 64/292. (28 de julio de 2010). El derecho humano al agua y el saneamiento. Recuperado de <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/RES/64/292&Lang=S&Type=DOC>

25. O'Connor, James. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México, D. F.: Siglo XXI.

26. Ostrom, Elinor. (1999). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University.

27. Rojas, Esneider. (2015). El movimiento campesino en el Cauca: organización y lucha territorial por el reconocimiento como sujetos de derechos. *Controversia*, 205, pp. 99-124.

28. Salguero, Jorge. (2006). Enfoque sobre algunas teorías del desarrollo regional. *Sociedad de Geografía de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas*. Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae5/515.pdf>

29. Santos-Caicedo, José. (2016). Conflictos por el uso del suelo: territorios indígenas y afrodescendientes. *Bitácora*, 26 (2), pp. 87-89. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59294>

30. Sinisterra, Mónica. (2009) Dependencia de la historia en la determinación del capital social, herencia colonial y cambio institucional: el caso caucano. *Cuadernos de Economía*, 28 (51), pp. 37-74.

31. Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIG-OT) Colombia. (s. a.). Recuperado de <http://sigotvg.igac.gov.co:8080/>



Elementos estructurales y coyunturales de una implementación conflictiva del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP*

Beatriz Tiusabá Gómez (Colombia)**

Cristian López (Colombia)***

Resumen

Tras la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre las FARC-EP y el Estado colombiano se inició un proceso de implementación conflictiva, derivado de realidades de orden estructural y coyuntural. Dicha conflictividad ha sido consecuencia de limitaciones propias de un proceso de negociación que no se planteó la superación de las causas estructurales que originaron el conflicto y que se desarrolló con un compromiso diferencial de los actores. Desde de una metodología histórico-descriptiva, con la intención de evidenciar el proceso de implementación del acuerdo y las complejidades que el proceso contrajo, este artículo analiza el primer año de implementación del Acuerdo y su carácter conflictivo a partir de categorías como la formación del Estado-Nación en Colombia, la refrendación del Acuerdo y el papel de las ramas del poder público en el proceso de su implementación efectiva.

[224]

Palabras clave

Negociaciones de Paz; Conflicto Armado; Posconflicto; Conflicto Político; Colombia.

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

* Este artículo es producto del proyecto de investigación INV_EES_2587, *El proceso de construcción de Estado en Colombia mediado por el conflicto armado interno. Los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (2002-2017): ¿un proceso diferenciado?*, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada. Agradecemos la colaboración, contribuciones y apoyo al equipo del proyecto de investigación al que está adscrito este artículo.

** Politóloga. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales. Docente de tiempo completo e investigadora de la Facultad de Relaciones Internacionales, Seguridad y Estrategia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: beatriz.tiusaba@unimilitar.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5351-947X>

*** Politólogo. Asistente de investigación del proyecto INV_EES_2587, Facultad de Relaciones Internacionales, Seguridad y Estrategia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: cristian.unal@gmail.com

Cómo citar este artículo

Tiusabá Gómez, Beatriz y López, Cristian. (2019). Elementos estructurales y coyunturales de una implementación conflictiva del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 224-244. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a11>

Structural and Conjunctural Elements of a Conflicting Implementation of the Peace Agreement between the Colombian Government and the FARC-EP

Abstract

After the signature of the *Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace*, began the process of a very conflictive implementation caused by structural and conjunctural problems. On the one hand, the negotiation process did not approach the structural reasons that originated the conflict, that is, the continuity of social, political, and economic conflicts; on the other hand, there was a difference in the level of commitment by the actors. This article analyzes the conflictual implementation from different categories, as the conformation of the Colombian Nation-State, the endorsement of the Agreement, and the role played by the branches of public power in the implementation. The study is based on a historical-descriptive methodology with the aim of evidencing the process of the agreement and the complexities faced in its implementation.

[225]

Keywords

Peace Negotiations; Armed Conflict; Post-Conflict; Political Conflict; Colombia.

Introducción

Este artículo analiza el primer año de implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (24 de noviembre de 2016) —en adelante Acuerdo de Paz—. Dicho análisis no hace énfasis en sucesos o hechos cronológicamente dispuestos, sino en el carácter conflictivo que ha tenido la implementación a partir de la revisión de diferentes tensiones de orden estructural y coyuntural que la han marcado.

La hipótesis central es que la implementación del Acuerdo de Paz es un proceso conflictivo, en primer lugar, porque constituye un nuevo escenario donde tiene continuidad un conflicto político, económico y social irresuelto; en segundo lugar, porque la firma del Acuerdo que se busca implementar no garantiza la superación de las causas estructurales que alimentaron el conflicto;¹ y en tercer lugar, por el compromiso diferenciado de que han tenido los actores con la implementación.

[226] Es preciso señalar que la caracterización que se hace de la implementación del Acuerdo de Paz como conflictiva no pretende ofrecer una carga negativa al fenómeno, ya que, al fin y al cabo, son precisamente las situaciones conflictivas y las crisis que suscitan las que permiten el desarrollo de las sociedades, la academia, los partidos, las ideas y la humanidad en sí misma (Mínguez, 2015). El texto pretende, más bien, dar cuenta de las diferentes situaciones conflictivas de orden estructural y coyuntural que afronta la implementación del Acuerdo de Paz, cuya «potencia transformadora» ubica en disputa intereses de diferentes fuerzas y actores sociales. En ese orden de ideas, se hace uso de una metodología histórico-descriptiva con la intención de identificar aquellas situaciones conflictivas que afectan el proceso de implementación de los acuerdos.

La primera dimensión contempla la naturaleza misma del Estado en Colombia, que deriva en algunas de las raíces objetivas de la confrontación armada que el Acuerdo de Paz pretendió resolver. Se trata de elementos

¹ Esta realidad diferencia el proceso de paz colombiano de otros, como el guatemalteco, donde los actores políticos partícipes se empeñaron en imprimirle al proceso «un carácter sustantivo, con el objetivo de llegar a acuerdos que implicaran transformaciones estructurales en el país y no solamente el fin del conflicto» (CEG, 2016, p. 18).

que trascienden y superan el alcance mismo del Acuerdo y cuya solución permitiría avanzar hacia la construcción de una paz estable y duradera.

Por su parte, en la dimensión coyuntural se abordan los escenarios y el peso específico de los actores políticos, acercándose a un análisis de la correlación de fuerzas de esta primera fase del proceso de implementación. En las situaciones referidas se aprecian tensiones entre las ramas del poder público, las dificultades para configurar mayorías parlamentarias a favor de la implementación al término del gobierno de Juan Manuel Santos y la dinámica social en relación con el Acuerdo de Paz, su refrendación e implementación, entre otras.

Asimismo, debe precisarse que, si bien el objetivo del presente artículo no es realizar un análisis comparado con otros procesos de paz en el mundo, Vicenç Fisas (2010) recuerda que, en todos ellos, sin excepción, solo se puede hablar de una auténtica superación de las causas que originaron los conflictos armados a partir de afrontar de forma acertada las dificultades políticas, económicas y sociales que surgen al abordar dichos asuntos estructurales. En esa misma dirección, establece que tanto los problemas que resultan comunes durante la materialización de los acuerdos,² como los retrasos en la implementación de estos, constituyen una «extrema dificultad para el cumplimiento cabal» (Fisas, 2010, p. 22) de lo que se acuerda.

[227]

1. Implementación conflictiva, un asunto estructural

El proceso de implementación del Acuerdo de Paz tiene un carácter conflictivo porque en él son transversales conflictos políticos, sociales y económicos de orden estructural o propios de la formación social colombiana que desbordan los alcances del Acuerdo mismo. Esta conflictividad estructural, inherente al proceso de negociación, a la firma del Acuerdo de Paz y a la primera fase del proceso de implementación, está derivada de las características propias de conformación del Estado-nación, las cuales incluyen, por ejemplo, la incapacidad institucional de superar la inequidad de la propiedad agraria en Colombia, así como de garantizar el funcionamiento de un régimen político amplio, democrático y participativo que permita la inclusión política de fuerzas e ideas alternativas a las dominantes. Dentro de las limitaciones implícitas derivadas del proceso de construcción del Estado,

² Tales como los asuntos relacionados con la propiedad sobre la tierra, la disputa por rentas petroleras, las violaciones de derechos humanos, entre otras.

se puede encontrar, entre otras, el monopolio ejercido sobre éste por parte la elite económica —aristocracia terrateniente— a través de la exclusión y la violencia, que lo convirtió en un asunto privado y, en consecuencia, generó un sistema político restringido que se resiste a los cambios.

De una u otra manera, el Estado colombiano y las FARC-EP, a través de la negociación y la ratificación del Acuerdo de Paz, procuraron concurrir en la solución de problemáticas derivadas de estas realidades históricas, consideradas como raíces objetivas del conflicto, y encaminados a la materialización de la paz como derecho síntesis (Salguero, 1998), considerando siempre que la implementación de los acuerdos alcanzados y la movilización transformadora de la sociedad son aspectos indisolubles a la hora de encarar un proceso de apertura política y social en Colombia.

1.1 Configuración del Estado-nación

[228]

El proceso de formación del Estado en Colombia determinó características que inciden en el carácter conflictivo de la implementación del Acuerdo de Paz y constituye una de las principales contradicciones de dicho proceso. Estas características están referidas a la violencia política, erigida como columna vertebral del ejercicio político, acompañada de la exclusión social y económica, la privatización del Estado por parte de una oligarquía terrateniente y el carácter confesional que uniformó a la sociedad colombiana, las cuales determinaron condiciones que configuraron un sistema político excluyente, entre otras (Urrego, 2004).

Se trata de la incapacidad que ha tenido el Estado para impulsar un proyecto verdaderamente nacional, es decir, «un proyecto político unificador, capaz de expresar en alguna medida sentimientos, lealtades e identidades comunes» (Madrigal, 2012, p. 228). Estas características estructurales fueron determinantes en la generación del conflicto y hoy forman parte de las limitaciones a superar para asumir las medidas que le pongan fin.

El proceso de independencia y la formación republicana no se tradujeron en cambios sustanciales de las condiciones de existencia de las mayorías colombianas con respecto al régimen colonial, ni en su incorporación al sistema político. La república fue sustentada en la exclusión y expropiación de los sectores sociales, considerados desde la filosofía política imperante como clase objeto de dominación, más que como sujetos de derechos: los negros, indígenas y mestizos pobres del campo y la ciudad (Carvajal, 2014).

Esta realidad histórica de violencia, exclusión y expropiación material forma parte de las raíces del conflicto y hoy se presenta en tal multiplicidad de escenarios que sobrepasa el alcance del Acuerdo de Paz.

Desde su inicio, la conformación de una comunidad política de carácter nacional fue entorpecida por los intereses de élites regionales que hacían ilegítimos los intentos de integración social y territorial de sucesivos gobiernos incapaces de alcanzar la conducción moral de la sociedad y el monopolio de la fuerza. Esta fragmentación del poder se expresó en el plano militar durante el siglo XIX con catorce guerras civiles y veinte revoluciones locales (Uribe de Hincapié, 2001); en lo político, con la disputa por el control del aparato burocrático estatal; y en lo económico, por la pugna en el mercado entre librecambistas y proteccionistas. Tal enfrentamiento tiene como punto de inflexión la alianza al interior de una elite económica agroexportadora, ligada a la propiedad latifundista sobre la tierra y el posicionamiento de estos intereses privados, que coparon y privatizaron el espacio político público por excelencia —el Estado—, asumiendo desde entonces una estructura institucional en la que se le ha dado mayor peso al Ejecutivo, un énfasis decidido al poder central y una estrecha relación Iglesia-Estado (Cardona, 2013, noviembre 3).

[229]

La alianza en mención se estableció como bloque dominante y su fortaleza reposó en la apropiación del Estado en función de intereses particulares, de terratenientes, Iglesia católica, narcotraficantes y capital financiero internacional. Esta convivencia estructuró unas instituciones fragmentadas y funcionales a dichos intereses, de tal manera que numerosas reformas contenidas en el Acuerdo de Paz que afectan diversos escenarios de la vida económica, política y social de la nación derivaron en una respuesta y un comportamiento diferenciado a la hora de implementar lo acordado.

Dicha privatización del Estado fue acompañada de un proceso de integración social en el cual la Iglesia desempeñó un papel trascendental. Mientras el proceso de conformación del Estado-nación liberal implicó escenarios de integración social desarrollados a partir de la razón, en Colombia este proceso se desarrolló a partir de la fe. Este peso de la Iglesia en la constitución estatal es explicable por «la fuerte influencia que ésta adquirió en la identidad individual y colectiva (nacional) como doctrina uniformizante» (Madrigal, 2012, pp. 230).

Esta influencia de la Iglesia católica desembocó en la generación de un sistema político restringido, basado en una «voluntad general» construida a partir de «dogmas necesarios para realizar los deberes sociales y morales de la República Cristiana» (Madrigal, 2012, pp. 232), no de la república democrática. De esta forma, se construyó un Estado cuyo control ideológico se sustentó en el desprendimiento de los individuos por el interés público y en la ausencia de un análisis crítico racional de sus condiciones materiales de vida, realidades objetivas que configuraron en la sociedad una cultura política resistente a dinámicas de reconciliación, modernización y paz, pretendida con la implementación del Acuerdo de Paz (Madrigal, 2012).

Con ocasión de esta realidad, la mayoría de la sociedad que afrontó el fin del conflicto con las FARC-EP y el Acuerdo de Paz tiene un fuerte arraigo confesional, y los opositores al Acuerdo encontraron en esta realidad terreno fértil para la propaganda en contra de lo pactado, a partir de un discurso que alertaba sobre supuestos contenidos inmorales en relación con la «ideología de género», los valores de la familia, entre otras. Se trata de una sociedad y un Estado rígidos y reticentes al cambio.

[230]

Así, el Estado asume la dirección política de la sociedad o, en otras palabras, le impone los intereses de «la clase económicamente dominante o de los sectores dominantes dentro de las clases hegemónicas» (García, 2012, p. 220), en el caso colombiano, los de la gran propiedad terrateniente que han monopolizado históricamente sus funciones. Esto se refleja, por ejemplo, en la persistente resistencia a la implementación de la Reforma Rural Integral planteada en el Acuerdo de Paz, así como las posibilidades de ampliación del sistema político excluyente.

De otra parte, el Estado colombiano mantuvo una relativa cohesión en torno a la voluntad de sostener la guerra durante muchos años, mientras que dicha armonía y articulación pareció difuminarse a la hora de comprometerse con la implementación de la paz, como consecuencia de las divergencias profundas al interior del Estado en la forma como se concibe, se interpreta y se aplica la política de paz. Estas divergencias están asociadas a contradicciones latentes al interior del aparato estatal, contradicciones que, en sectores ligados históricamente, no son antagónicas, pero que se manifiestan en coyunturas específicas como las presentadas en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz entre el Estado y las FARC-EP.

La cohesión durante años frente a la guerra le permitió al bloque dominante mantener y consolidar el proyecto de Estado, por esta razón la potencia transformadora del Acuerdo de Paz, que implica el fin de la confrontación armada, genera una reacción fragmentada en el bloque dominante, en tanto supone la alteración de realidades que han beneficiado a los sectores que conforman la alianza.

Como consecuencia de esta realidad histórica, el proceso de implementación del Acuerdo de Paz alcanzado entre el Estado colombiano y las FARC-EP ha afrontado múltiples dificultades, tales como una sociedad apática, producto del predominio del interés particular sobre el general, estimulado durante la conformación del Estado; el predominio en la cultura política de hacer uso de la violencia y de la eliminación física de los opositores; la imposibilidad del Estado para garantizar y ejercer el monopolio legítimo de la violencia; y su incapacidad para resolver el problema estructural de la tierra en Colombia que, entre otras, develan algunas de las dificultades y conflictos estructurales que afronta la implementación del Acuerdo de Paz.

Estos elementos del proceso de conformación estatal que definen la naturaleza, las características y la estructura misma del Estado tienen hondas repercusiones en la implementación del Acuerdo de Paz. Entre ellas, es preciso resaltar las siguientes: la privatización del Estado, puesto al servicio de la aristocracia terrateniente reacia a implementar las reformas contenidas en el Acuerdo, particularmente la Reforma Rural Integral (RRI); un sistema político restringido que no alienta la participación ciudadana en la búsqueda de la paz, ni garantiza una apertura democrática; una fragmentación institucional reflejada en la incapacidad del Estado de garantizar coherencia entre las ramas del poder público para el cumplimiento de un acuerdo que lo compromete en su conjunto; y la estructuración de una cultura política ajena al interés común y colectivo, el cual genera un desprendimiento y desinterés social y que redundan en la implementación conflictiva de lo acordado.

[231]

Como ya se mencionó, la configuración del Estado en Colombia se ha caracterizado por la hegemonía de los sectores ligados a la gran propiedad sobre la tierra, fenómeno que ha restringido la implementación de reformas agrarias que han tenido como común denominador no haber afectado significativamente la estructura de esta propiedad. En este sentido, merece la pena recordar que el conflicto armado interno, del que son protagonistas

—entre otros— las guerrillas revolucionarias y el Estado, tuvo su origen, precisamente, en la inequitativa estructura agraria heredada del régimen colonial. Pese a que esta realidad es reconocida, la evaluación del proceso de implementación de lo acordado entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, referido a la Reforma Rural Integral es precario.³ De acuerdo al informe de evaluación presentado por el Instituto Kroc (2017) de la Universidad de Notre Dame, la implementación referida a la reforma rural integral y la solución al problema de drogas ilícitas son los aspectos más atrasados en este momento. Esta realidad no ha sido superada en Colombia, ni asumida dentro de las reformas propias de las revoluciones democrático-burguesas como consecuencia del peso político mantenido por los grandes dueños de la tierra que han hegemonizado históricamente el bloque dominante.

Teniendo en cuenta estos elementos, es previsible que los cacicazgos regionales conformen alianzas entre sectores económicos y políticos a quienes no son provechosas las reformas contenidas en el Acuerdo de Paz y cuya implementación tiene un «enfoque territorial», derivando en una férrea oposición a los acuerdos y la imposición de un ambiente conflictivo. Las razones para esto son de diversa índole: la implementación del Acuerdo de Paz contrae implicaciones penales y jurídicas a diversos sectores ligados con el despojo de tierras; amplía la participación y crea nuevas circunscripciones electorales que podrían afectar negativamente los caudales electorales de las élites y redes regionales creadas en torno a la estructura de propiedad sobre la tierra; y afecta directamente el funcionamiento de economías ilegales que «aceitan» las maquinarias, burocracias y alianzas políticas y económicas tradicionales en los territorios.

[232]

2. Aproximación a la coyuntura de una implementación conflictiva

En este apartado se analizan los fenómenos o elementos de orden coyuntural que incidieron en el primer año de implementación del Acuerdo

³ En este sentido, es significativa la relevancia que se otorgó a la transformación de la estructura agraria como garantía de bienestar de la población, en procesos de paz como el guatemalteco. Así, el punto 27 del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y cuestión agraria* estipula que «la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad» (CEG, 2016).

de Paz y en los resultados que durante el primer año arrojó la implementación. Para lo cual se asume que en el marco de la implementación del Acuerdo se enfrentan intereses sensibles de actores protagónicos en la escena nacional actual y en el proceso de conformación del Estado en Colombia; a su vez, se entiende que una coyuntura hace referencia a la relación o a la correlación de fuerzas entre diferentes actores en un determinado momento histórico. Es por esto que, una vez analizadas las condiciones estructurales que afectaron la implementación de los acuerdos, es pertinente dar una mirada a algunos de los factores.

2.1 Refrendación del Acuerdo: inicio de una implementación conflictiva

Si bien el Acuerdo de Paz firmado en Cartagena el 26 de septiembre de 2016 expuso la voluntad de las partes para pactar el fin de la guerra, también inauguró una implementación de carácter conflictivo. Así lo reveló la fuerte discusión entre las partes y entre diversos actores de la política nacional sobre el mecanismo idóneo para la refrendación del Acuerdo y los resultados mismos de su aplicación.

Las posiciones expresadas en la opinión pública, las fuerzas políticas y las partes en conversación oscilaban desde la necesidad de hacer una asamblea nacional constituyente, hasta no someter lo acordado a refrendación popular o activar uno de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución Política de 1991. En la primera de las posturas mencionadas se encontraban las FARC-EP, que insistían en convocar a una asamblea nacional constituyente, argumentando la necesidad de realizar un gran pacto político nacional que cerrara el conflicto armado y les diera a los acuerdos alcanzados rango constitucional. En la otra orilla se encontraba el Gobierno colombiano, sosteniendo que una asamblea constituyente no era el mecanismo idóneo para la refrendación, pues los acuerdos no buscaban cambiar estructuralmente el modelo económico o la estructura del Estado, y que por ello se inclinaba por una figura como el plebiscito, revelando el conflicto latente entre las partes a través de esta contradicción. Eso sí, desde un comienzo el Gobierno fue inamovible en la intención de someter lo acordado a la votación de los ciudadanos, situación en la que también distaban de las FARC-EP, quienes planteaban que el derecho a la paz no debía ser sometido a consideración.

[233]

Las FARC-EP y otras voces nacionales como el entonces fiscal general de la Nación, Eduardo Montealegre, plantearon como innecesaria la medida de someter a votación el Acuerdo de Paz e invitaron al Gobierno a hacer uso de sus facultades especiales —Congreso de la República— para garantizar el cumplimiento del «derecho síntesis». Finalmente, el Gobierno tomó la decisión unilateral de convocar a un plebiscito como mecanismo de refrendación —medida que las FARC-EP señaló en su momento como una imposición—. Este último es un mecanismo consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991 y desarrollado por la Ley 134 de 1994 en sus artículos 77-80. La Corte Constitucional en su Sentencia C-379 declaró exequible la realización del plebiscito, dando paso a la convocatoria a los colombianos para votar aprobando o no los acuerdos suscritos entre el Gobierno y las FARC-EP. Es de resaltar que la Corte dio luz verde al «cambio de umbral» de aprobación igual o superior a 13% del censo electoral.

[234] Esta disputa entre los diferentes actores partícipes de las discusiones por determinar el mecanismo de refrendación se vio potenciada por un profundo desconocimiento de los acuerdos por parte de la sociedad, así como por el bajo nivel educativo, técnico y científico (El Tiempo, 2017, abril 20) que ha afectado históricamente a la gran mayoría de población colombiana, «Un país en el que 3 de cada mil personas saben leer de manera crítica no se mueve por las ideas, sino por emociones primarias como el miedo, la ira o la venganza» (De Zubiría, 2016, junio 10), dejando en la mesa uno de los principales factores que afectaron el resultado de la votación del plebiscito: la crisis educativa. No es un secreto que Colombia es uno de los países con mayor déficit educativo, tanto en su calidad como cobertura; sin embargo, esta desatención por parte del Estado ha sido funcional y utilizada a favor de ciertos sectores que han forjado su discurso político apalancado en el desconocimiento, la desinformación y la vulnerabilidad social y económica de los colombianos. Esta amalgama de condiciones fue caldo de cultivo para los sectores que se oponían a la aprobación de los acuerdos, partiendo de que Colombia es un país que:

Anclado en el pasado. No quiere justicia, sino venganza. No quiere reparación, sino cárcel. No quiere comprensión, sino que destila odio. Es claramente la población a la cual el Uribismo le dirigió su mensaje; y por ello, fue presa fácil de un discurso muy sencillo y repetitivo, lleno de falacias, mentiras y de verdades a medias, que tenía como propósito incitar el odio, la ira y la venganza, los combustibles principales en todas las confrontaciones (De Zubiría, 2016, junio 10).

Es de esta manera que por medio de una campaña desinformativa construida a partir de la movilización de «miedos», la derecha y extrema derecha colombiana lograron influenciar a un amplio sector de la población para rechazar en las urnas los acuerdos de La Habana.⁴ Es de resaltar que la sección quinta del Consejo de Estado (radicado 11001-03-28-000-2016-00081-00) señaló que:

Emerge con meridiana claridad que la información que se suministró al electorado en la fase definitiva de campaña reflejó una total tergiversación, en muchos de sus aspectos neurálgicos, del contenido del acuerdo sometido a votación el 2 de octubre de 2016, el cual fue determinante para la obtención del resultado en dicha contienda electoral, comoquiera que la manera sistemática y masiva en la que se llevaron a cabo las diferentes campañas generó una influencia global que torna imposible determinar con claridad la voluntad de los sufragantes.

De ahí que se concluya la existencia de un engaño generalizado que anuló la libertad del electorado para escoger autónomamente entre las opciones existentes frente al plebiscito en cuestión, dejando en evidencia la estrategia de dichos sectores para atacar lo acordado (Semana, 2016, diciembre 19).

[235]

La conflictividad emergente del triunfo del No (Hernández, 2017) se expresó en al menos tres escenarios diferentes durante el primer año de implementación del Acuerdo de Paz. En primer lugar, se impidió que los compromisos adquiridos por el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP fueran integrados al bloque de constitucionalidad; en segundo lugar, las partes se vieron obligadas a ajustar y modificar elementos del Acuerdo según los requerimientos del bloque ganador en el plebiscito (Semana, 2016, marzo 10); y en tercer lugar, ambientó políticamente el país para que posteriormente fuera restringido parcialmente el Acto Legislativo 1 de 2016 que reglamentaba el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Dicha coyuntura estuvo marcada por una correlación de fuerzas favorable a los sectores opositores al Acuerdo de Paz, situación que configuró un contexto conflictivo para la implementación.

⁴ Situación que, como en el caso guatemalteco (1996), no afectó el proceso de desarme de la insurgencia, pues en ambos procesos hubo claridad en no condicionar «su desarme y desmovilización a que se reafirmaran los acuerdos de paz» (Nasi, 2015, marzo 22).

2.2 El rol del Poder Judicial

El papel de la rama judicial es determinante en la implementación del Acuerdo de Paz, entre otras, porque en la Corte Constitucional recae la responsabilidad de hacer control de constitucionalidad a las normas aprobadas para la implementación de la paz y porque en los jueces de ejecución de penas recae el cumplimiento efectivo de la amnistía otorgada a los excombatientes de las FARC-EP privados de la libertad, a través de la Ley 1820 de 2016. Los sectores opositores a los acuerdos encontraron en la rama judicial un aliado que, si bien no les permitiría deshacer lo acordado vía sentencia, eventualmente les abrió un escenario propicio para tal tarea: las votaciones ya no serían en bloque, además de tener potestad de modificar lo acordado por parte del Legislativo.

En ese sentido, merece la pena anotar que desde el momento en que las FARC-EP iniciaron el proceso de dejación individual de las armas la Corte Constitucional modificó la tramitación expedita en el Congreso del andamiaje jurídico en el que está sustentado el Acuerdo de Paz y el impulso de políticas públicas indispensables para el logro de la paz. Según el criterio expuesto por las FARC, con las medidas adoptadas por la Corte se sembró «la mayor de las incertidumbres, respecto a la disposición y capacidad del Estado en todos sus poderes para honrar lo pactado en La Habana» (El País, 2017, mayo 18). Dicha incertidumbre es alimentada por las disposiciones promulgadas en marzo de 2017, cuando luego de cuatro meses de «implementación de los acuerdos de paz» —estando las FARC-EP en los puntos de concentración y en proceso de desarme— la Corte Constitucional respondió una demanda de inconstitucionalidad radicada por varios senadores uribistas contra el Acto Legislativo 1 de 2016, planteando en el cuerpo de la demanda que «con estos apartes del Acto Legislativo 1 se vulneraban las facultades del Congreso y las normas establecidas en la Constitución Política» (El País, 2017, mayo 18).

La restricción al Acto Legislativo por parte de la Corte Constitucional fue un hecho determinante en una serie de comportamientos de la rama judicial que, en su conjunto, incidieron en el desarrollo conflictivo de la implementación del Acuerdo de Paz en su primera etapa. La Corte Constitucional les dio razón parcial a los demandantes y, como resultado, todas las iniciativas legislativas quedaron sujetas a las proposiciones modificatorias de cualquier congresista. Es decir, nada más ni nada menos que le dio la facultad al Congreso de modificar los marcos normativos de lo acordado en

[236]

La Habana. Esta situación sometió la implementación del Acuerdo de Paz y el cumplimiento del calendario normativo al sabotaje parlamentario de buena parte del congreso, permitiendo la eliminación y adición de elementos al temario, convirtiendo el Congreso en un escenario donde primaron intereses políticos y de clase por sobre los acuerdos de paz alcanzados.

En esa dirección, merece la pena también resaltar la paquidérmica actitud de la rama judicial, y concretamente de los jueces de ejecución de penas, para cumplir con la Ley 1820 de 2016 que garantiza la libertad a los combatientes de las FARC-EP detenidos en las cárceles y que fueron favorecidos por la Ley de Amnistía producto del Acuerdo de Paz. Esta actitud adoptada por parte de la rama judicial, en cabeza de la Corte Constitucional, desencadenó lo que posteriormente fue un nuevo escenario de confrontación entre las FARC-EP, el Gobierno nacional y aquellos sectores empecinados en torpedear el Acuerdo de Paz, ralentizando el proceso, abriendo nuevos debates y creando incertidumbre sobre lo pactado en La Habana.

Más allá de la división de poderes públicos, la paz como derecho síntesis que podría materializarse a través del Acuerdo de Paz debió comprometer a todas las instituciones del Estado, teniendo en cuenta que la Constitución Política establece que uno de los mandatos en el marco de los derechos fundamentales es el logro de la paz como un derecho y un deber inalienable de los colombianos (artículo 22), los cuales deberán propender por su logro y mantenimiento (artículo 98), y en esa medida, también una tarea prioritaria del Estado en su calidad de garante constitucional.

[237]

2.3 Gobierno y Parlamento. ¿Voluntad política y cohesión de Estado?

Una vez se determinó por parte de la Corte Constitucional el alcance del Acto legislativo 1 de 2016 y el consecuente papel que desempeñaría el Congreso en la materialización del articulado del Acuerdo de Paz, el Ejecutivo, en cabeza de Juan Manuel Santos, y el Congreso protagonizaron el incumplimiento y conflictividad en la implementación. En ese sentido, el carácter conflictivo de la implementación se ha alimentado, entre otras, por la desidia del Estado, que no cumplió a cabalidad con sus funciones respecto al proceso de paz. Si bien es cierto que cumplió el propósito elemental de Estado, desarmar a las FARC-EP, no ha sido capaz de supervisar la implementación del Acuerdo de Paz, ni de generar un consenso favorable

en la sociedad hacia la reconciliación. A pesar de esto, la implementación dio inicio con la concentración y el proceso de desarme de las FARC-EP.⁵ En ese momento se instauró la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Dicha entidad está integrada por tres delegados de alto nivel de las partes —Gobierno y las FARC-EP— que tiene por tarea, como su nombre lo indica, hacer el seguimiento a la implementación de la totalidad del Acuerdo. En teoría, parte de su misión durante el procedimiento legislativo especial para la paz era discutir y construir sobre criterios técnicos los proyectos de ley que el Gobierno debe presentar relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Se plantea «en teoría» porque las FARC-EP han denunciado en reiteradas ocasiones que el Gobierno Nacional ha presentado diversos proyectos de ley sin conciliar su contenido en la CSIVI, contrario a lo estipulado en el Acuerdo de Paz. Esta situación revela una vez más el carácter conflictivo de la implementación, no solo porque representa una violación al numeral 6.1 del Acuerdo de Paz relacionado con la buena fe entre las partes, sino porque revela la incapacidad y falta de iniciativa del Gobierno para acomodar los tiempos y trámites legislativos, con la elaboración de proyectos de ley consensuados en la CSIVI y previamente definidos como prioritarios en el calendario de implementación del punto 6 del Acuerdo.

[238]

Por otra parte, el Parlamento se convirtió en uno de los principales obstáculos para la implementación, anteponiendo las agendas e intereses propios de los partidos políticos, desconociendo lo acordado y torpedeando sustancialmente el espíritu de los acuerdos. A pesar de que durante la etapa de negociaciones del Acuerdo y en el inicio del *fast track*, la gran mayoría de los partidos estuvieron alineados en la denominada Unidad Nacional, también hubo sectores políticos que se opusieron férreamente, tanto a las negociaciones como a la implementación normativa en el Congreso.

Debe agregarse que la dinámica de los partidos políticos que conformaban la Unidad Nacional y el bloque parlamentario que apoyaba

⁵ En Colombia, la dejación y desmonte de la estructura militar de las FARC-EP fue un proceso completado rápidamente, comparado con otros procesos exitosos como los de El Salvador, Guatemala y Mozambique. Las zonas de concentración establecidas en el Acuerdo de Paz fueron habitadas a los tres meses de iniciado el proceso por 70% de los combatientes. En contraste, en El Salvador el FMLN tardó cerca de diez meses para concentrar 60% de sus fuerzas; en Guatemala, la URNG tardó cinco meses después de la firma del acuerdo; en Mozambique, catorce meses después de la firma del acuerdo solo 20% de los combatientes asumieron la concentración previa a la desmovilización (Instituto Kroc, 2017).

los Acuerdos de Paz cambió. La correlación de fuerzas se volvió desfavorable frente a la implementación del Acuerdo en la medida en que el periodo presidencial agotaba su ciclo, en que se iniciaba un nuevo periodo electoral y en que los intereses partidarios prevalecían. Muestra de ello es cómo el entonces vicepresidente de la República, Germán Vargas Lleras, jefe natural del partido Cambio Radical, que durante las negociaciones se pronunció de manera somera y tímida respaldando la mesa, propició un cambio de posición de su partido en el Senado, llegando incluso a obstaculizar varios de los acuerdos centrales de la negociación luego de presentar su renuncia al Gabinete; así como también la férrea oposición de Rodrigo Lara, presidente de la Cámara de Representantes y miembro del mismo partido, a la aprobación de la Reforma Política, indispensable en el proceso de apertura política y democratización de la sociedad colombiana.

Es importante señalar que entre los acuerdos que no fueron implementados normativamente a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se encuentra la Reforma Política, la cual fue ampliamente debatida en el punto 2, participación política, en la Mesa de Negociaciones de La Habana y pretendía:

[...] una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política (Gobierno y FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, p. 30).

[239]

Dicha reforma fue hundida por varios factores, en lo fundamental, por los sustanciales cambios presentados en su articulado que hicieron perder el sentido y espíritu de lo pactado en La Habana, así como por la dificultad para alcanzar mayorías durante las votaciones.

En el mismo sentido, otro de los incumplimientos en el marco legislativo y de implementación fue el hundimiento de las dieciséis circunscripciones especiales para la paz, las cuales buscaban ser una de las principales garantías para las víctimas del conflicto en el marco de la participación política. Esto se debió al ausentismo del Partido de la U —partido del entonces presidente Santos— y del Partido Liberal, así como a la oposición del Centro Democrático, del Partido Conservador y del partido Cambio

Radical —partido del ya entonces candidato a la presidencia Germán Vargas Lleras—. Pese a que la Reforma Política y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz representaban un interés de Estado, en cuanto se acordó su necesidad en los Acuerdos de Paz, terminaron diluidas en los intereses sectoriales y económicos de las maquinarias políticas que se verían afectadas, y que hoy ocupan las mayorías en el Parlamento.

De esta manera, se puede afirmar que, en el contexto de la implementación normativa —*fast track*—, el Ejecutivo y el Legislativo no fueron coherentes con el espíritu y alcances del Acuerdo de Paz; por el contrario, se erigieron como los principales obstáculos a la hora de cumplir con los elementos mínimos programados y concertados para proceder según lo previsto en el Acuerdo en materia de implementación, verificación y seguimiento. Lo concreto es que a un año de la firma de los Acuerdos y de iniciado el proceso de implementación, «de los 20 proyectos de ley y acto legislativo presentados por el Gobierno para desarrollar los puntos pactados con las FARC, sólo se han aprobado siete» (Cáritas, 2017, noviembre 28).

Conclusiones

[240] La implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP se erige como un nuevo escenario en el que tiene continuidad el conflicto político, económico y social que no ha sido resuelto, un espacio de confrontación que entremezcla contradicciones de carácter estructural que emergen en la coyuntura y que se evidencian fundamentalmente en la falta de voluntad política del Estado colombiano —cooptado históricamente por intereses privados— para concretar lo pactado con las FARC-EP.

A pesar de que el acuerdo que se busca implementar no garantiza la superación de las causas estructurales que alimentaron el conflicto, el proceso de implementación de lo pactado se ha convertido en una caja de pandora que ha propiciado un proceso de profunda polarización política. Ciertamente, en Colombia existe un sector social, asociado a la gran propiedad sobre la tierra, que parece desear que el proceso de implementación de lo acordado no se materialice, pues no es funcional al proceso de acumulación por desposesión adelantado por décadas en Colombia, desconociendo que «es necesario emprender reformas estructurales que hagan posible la construcción de una paz de calidad» (Instituto Kroc, 2017) si es que no se desea perpetuar las causas objetivas del conflicto armado.

Uno de los factores relevantes, de cara a la conflictividad presentada en esta primera fase de la implementación, es el nivel diferenciado de compromiso político que han tenido los actores con la misma. En esa dirección, se identifica un alto nivel de diligencia entre las partes para abordar los asuntos de desarme y concentración, pero poco de cumplimiento del Estado en cuanto a los demás compromisos adquiridos con el Acuerdo de Paz.

Para la comunidad internacional que acompañó el proceso, las FARC-EP cumplieron: desmontaron su estructura militar, hicieron dejación de las armas y hoy son un partido que desarrolla una vida política legal.⁶ En contraparte, al Estado colombiano le ha faltado cohesión política para la implementación de la paz y parece ser que su obsesión no es la solución política, con todo lo que ello implica, sino el desarme de la guerrilla. Esta sensación se alimenta y refuerza por la manera como se ha intentado torpedear el funcionamiento y las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), poniendo en tela de juicio la seguridad jurídica de los excombatientes y la reconstrucción de un asunto estructural para el conflicto colombiano: la verdad.

Finalmente, se encuentra un actor que no ha asumido el protagonismo que le corresponde, el conjunto social colombiano, marginado de las preocupaciones públicas y marcado por una cultura confesional, carente de espíritu crítico, que en su mayoría se mantiene expectante, en un estado de imperturbabilidad. Esta actitud no es otra cosa que el reflejo de un proyecto «nacional» que ha cimentado en los colombianos «una identidad débil, una baja autoestima, un orgullo vacío y una dignidad vacua» (Rincón, 2015, julio 5). La superación del conflicto político, social y armado en Colombia, «más allá del acuerdo, del decreto, de la norma y de la ley, [requiere] un cambio profundo en la conciencia colectiva» (Gómez, 2017, junio 20). El problema en la coyuntura no es que el Estado y la sociedad le incumplan a las FARC, lo trascendental es que con esta actitud y en este marco social y político se le hereda a las próximas generaciones de colombianos un conflicto potenciado, que será necesario resolver para el logro del buen vivir nacional.

[241]

Referencias bibliográficas

1. Cardona Alzate, Jorge. (2013, noviembre 3). El legado de los liberales radicales del siglo XIX. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-legado-de-los-liberales-radicales-del-siglo-xix-articulo-456407>

⁶ El 6 de octubre de 2017 finalizó la dejación de armas y la entrega de 69 034 kilogramos de armamento y munición por parte de las FARC a la ONU (Cáritas, 2017, noviembre 28).

2. Carvajal Hernández, Diana. (2014). Violencia y Nación en Colombia: de la Nación homogénea a Nación multicultural. *Revista Eleuthera*, 11, pp. 101-126. Recuperado de http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera11_7.pdf

3. Centro de Estudios de Guatemala (CEG). (2016). Proceso de paz en Guatemala: un estudio de caso sobre la negociación y el proceso de diálogo nacional en Guatemala. Recuperado de https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Mediation/Estudio_de_caso_sobre_Proceso_de_paz_en_Guatemala.pdf

4. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. (20 de julio de 1991). Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

5. 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://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

6. Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 1. (7 de julio de 2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 1820. (30 de diciembre 2016). Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201820%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>

8. Colombia. Consejo de Estado. Radicación 11001-03-28-000-2016-00081-00. (19 de diciembre de 2016). Nulidad Electoral. Auto que admite la demanda y resuelve sobre la solicitud de medidas cautelares. Recuperado de http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/19-12-2016_11001032800020160008100.pdf

9. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-379. (18 de julio de 2016). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>

10. De Zubiría, Julián. (2016, junio 10). El triunfo del NO y el fracaso de la educación colombiana. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/implicaciones-del-no/497863>

11. El País. (2017, mayo 18). «Proceso de paz vive ahora la situación más adversa de todas» Farc. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/proceso-de-paz-vive-ahora-la-situacion-mas-adversa-de-todas-farc.html>

12. El Tiempo. (2017, abril 20). Ministerio de Educación rindió cuentas. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/vida/educacion/rendicion-de-cuentas-del-ministerio-de-educacion-nacional-79810>

13. Fisas, Vicenç. (2010). Introducción a los procesos de paz. *Quaderns de Construcció de Pau. Escola de Cultura de Pau*. Recuperado de https://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion_procesos_paz.pdf

14. García Villegas, Mauricio (dir). (2012), *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá, D. F.: Siglo del Hombre, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer.

15. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Alto Comisionado para la Paz*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

16. Gómez Lara, Federico. (2017, junio 20). Nos falta mucho todavía... *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/colombia-no-esta-preparada-para-la-paz/529202>

17. Hernández Pérez, Mauricio. (2017). El triunfo del No: la paradoja emocional detrás del plebiscito. *Revista Ciudad Paz-ando*, 10 (2), pp. 92-96. <https://doi.org/10.14483/2422278X.12218>

18. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Recuperado de <https://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Informe-Kroc-final.pdf>

19. Madrigal Garzón, Alexander. (2012) La formación del Estado-nación en Colombia durante el siglo XIX: el trazado histórico-social de la institución del orden político. *Perspectivas Internacionales*, 8 (1), pp. 219-235. Recuperado de <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/845/1370>

20. Mínguez Alcaide, Xavier. (2015). Conflicto y paz en Colombia. Significados en organizaciones defensoras de los derechos humanos. *Revista de Paz y Conflictos*, 8 (1). pp. 179-196.

21. Nasi, Carlo. (2015, marzo 22). Refrendación del acuerdo de paz: las razones, las ventajas y los riesgos. *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8343-refrendaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-paz-las-razones,-las-ventajas-y-los-riesgos.html>

22. Pastoral Social Cáritas Colombiana. (2017, noviembre 28). Avances en la implementación del proceso de paz. Recuperado de <http://caritascolombiana.org/pastoral-social-realiza-seguimiento-a-la-implementacion-de-los-acuerdos-de-paz/>

23. Rincón, Omar. (2015, julio 5). La baja autoestima de los colombianos. *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/cultura/8565-la-baja-autoestima-de-los-colombianos.html>

24. Salguero Salvador, Geovani. (1998). Hacia la consolidación del derecho humano a la paz. *Relaciones Internacionales*, 7 (15). Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1767>

25. *Semana*. (2016, marzo 10). Renegociar el acuerdo de paz: ¿Es posible? Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-para-la-paz-sera-o-no-posible-renegociar-los-acuerdos/496759>

26. Semana. (2016, diciembre 19). Consejo de Estado dice que hubo «engaño generalizado» en campaña del No en el Plebiscito. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/consejo-de-estado-reconoce-que-hubo-engano-generalizado-en-campana-del-no-al-plebiscito/510010>

27. Uribe de Hincapié, María Teresa. (2001). Las guerras por la nación en Colombia durante el siglo XIX. *Estudios Políticos*, 18, pp. 9-27. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/17426>

28. Urrego, Miguel Ángel. (2004). *Crisis del Estado nacional en Colombia. Una perspectiva histórica*. Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.



Sin título
De la serie
Memorias
acuareladas
Universidad
de Antioquia
Acuarela.
30 x 25 cm
2019, Medellín



Representaciones sobre la democracia, las instituciones y los actores gubernamentales en la Universidad de Antioquia*

Deicy Patricia Hurtado Galeano (Colombia)**

John Fredy Bedoya Marulanda (Colombia)***

Xamara Mesa Betancur (Colombia)****

Resumen

[246] El artículo presenta una caracterización de la cultura política a partir de un análisis de correlaciones entre las imágenes y representaciones que tienen los universitarios sobre el sistema social, sus acciones en el ámbito político y la imagen que poseen del sistema político. Toma como caso la Universidad de Antioquia y ofrece una aproximación a las percepciones de la democracia y las instituciones políticas de representación, de control y de participación en ella. A partir de una encuesta a una muestra representativa de estudiantes, profesores y empleados administrativos se concluye que, si bien hay una amplia aceptación de la democracia como idea general en términos normativos, este presupuesto se debilita cuando se pasa del plano valorativo a su materialización, es decir, los universitarios realizan una evaluación crítica del funcionamiento de la democracia colombiana. Adicionalmente, se pudo inferir que en este universo político coexisten dos matrices o constelaciones de cultura política: una que valora los procedimientos y mecanismos democráticos y otra que se muestra proclive a prescindir de elementos sustanciales para el funcionamiento de una democracia.

Palabras clave

Comportamiento Político; Cultura Política; Instituciones Políticas; Sistema Político; Participación Política.

* Este artículo hace parte de la investigación *Reconstrucción de universos políticos universitarios. Un estudio basado en el enfoque dimensional de la cultura política*. Aprobado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), código 2012-04-43549838, en el marco de la línea de investigación Ciudadanía, culturas políticas y subjetividades del Grupo Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

** Socióloga. Magíster en Filosofía Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: deicy.hurtado@udea.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5562-1267>

*** 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>

**** Politóloga. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: xamara.mesa@udea.edu.co

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

Cómo citar este artículo

Hurtado Galeano, Deicy Patricia; Bedoya Marulanda, John Fredy y Mesa Betancur, Xamara. (2019). Representaciones sobre la democracia, las instituciones y los actores gubernamentales en la Universidad de Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 55, pp. 246-281. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a12>

Representations about Democracy, Institutions and Governmental Actors at the University of Antioquia

Abstract

The article presents a characterization of the political culture from an analysis of correlations between images and representations that the students at the Universidad de Antioquia have on the social system, their actions in the political field and the image they have of the political system. The analysis offers an approximation to the perceptions of democracy and the political institutions of representation, control and participation in it. From a survey to a representative sample of students, professors and administrative employees, it is concluded that, while there is broad acceptance of democracy as a general idea in normative terms, this acceptance is weakened when university students not merely value democracy but undertake a critical evaluation of the way in which the Colombian democracy works. Moreover, it could be inferred that two matrices or constellations of political culture coexist in this political universe: one that values democratic procedures and mechanisms, and another one that is prone to dispense with substantial elements for the functioning of a democracy.

[247]

Keywords

Political Behavior; Political Culture; Political Institutions; Political System; Political Participation.

Introducción

Los estudios sobre la cultura política tienen como espacio de indagación más frecuente los distintos ámbitos territoriales —nacional, departamental y local—, sin embargo, hay estudios de caso que pretenden analizar y comprender la configuración de la cultura política en determinados grupos poblacionales —mujeres, jóvenes, étnicos, entre otros—, así como en instituciones específicas como vía para construir líneas de base que permitan diseñar procesos formativos. Las instituciones de educación superior (IES), sobre todo las públicas, han sido uno de esos espacios institucionales que en América Latina se han examinado desde el punto de vista de la cultura política por distintas razones: a) son un reflejo de la composición socioeconómica de un país o una ciudad; b) son espacios políticos en los que convergen distintas corrientes ideológicas; c) en ellas están los ciudadanos con los mayores niveles educativos; d) los estudiantes constituyen el mayor porcentaje de su población y de ellos se dice que, en su mayoría, son apáticos frente a la política.

[248]

En América Latina, la literatura disponible muestra que es en México donde los estudios de cultura política en entornos universitarios han tenido mayor trayectoria, pero también en Brasil, Chile y Venezuela. En el caso de México han abordado asuntos como los procesos de socialización política de los estudiantes de universidades públicas y privadas (Crespo, 1988), la construcción de cultura política tras el paso de los estudiantes por la universidad (Álvarez y Camacho, 2009, 21-25 de septiembre), los niveles de legitimidad que los estudiantes universitarios le confieren a algunas de las instancias del sistema político, como los partidos políticos, la figura presidencial, la Policía, las votaciones (Piña, 2008), y la formación cívica de los estudiantes universitarios (Durand, 2002).

En Brasil se destacan los estudios referidos a los procesos de despolitización, desmovilización y apatía de los universitarios (Echegaray, 1990); en Chile han enfatizado también en las actitudes y orientaciones de desencanto hacia el sistema político chileno de un grupo creciente de universitarios que no se identifican con partidos o coaliciones partidistas (González *et al.*, 2005); y en Venezuela se han abordado las prácticas discursivas y la construcción de representaciones de identidades políticas de los jóvenes universitarios (Bermúdez, Martínez y Sánchez, 2009).

Por otro lado, es oportuno mencionar que los marcos metodológicos y los enfoques que han primado en estos procesos investigativos han estado relacionados con enfoques cualitativos de investigación social, particularmente, a partir de fundamentos epistemológicos como el hermenéutico, crítico e interpretativo; estrategias como la etnografía, la fenomenología, la teoría fundada, el estudio de caso y la investigación documental; y técnicas de recolección de información como los diarios de campo, la observación participante, las entrevistas, los grupos focales, las historias de vida, entre otros (Mendoza, Lorenzo, Flórez y Mendoza, 2011; Durand, 2002). Esta perspectiva metodológica —cualitativa— apela a la inclusión de ejercicios analíticos-comprensivos para el abordaje de narrativas de los participantes de las investigaciones, esto se da por medio de la interpretación discursiva, a través de la cual se organizan o esquematizan las percepciones y representaciones de los sujetos (Taguenca, 2013). Asimismo, se ha intentado incluir metodologías propias de la Ciencia Política para el estudio de la cultura política, es el caso de los análisis sistémicos para la interpretación de los componentes políticos por medio de una observación detallada y minuciosa de los fenómenos a estudiar (López, 2008).

Ahora bien, además del enfoque cualitativo, también se han desarrollado investigaciones tomando componentes o modelos cuantitativos, específicamente, por medio de encuestas de muestreo probabilístico que buscan un análisis descriptivo, exploratorio y multivariado (Mendoza *et al.*, 2011), así como diseños no experimentales de tipo descriptivo y correlacional-causal (Hernández, 2007).

[249]

En el caso colombiano, el análisis de la cultura política en ámbitos universitarios ha quedado subsumido en los estudios sobre juventud y política, con apartados específicos sobre los jóvenes universitarios y sus procesos de construcción de identidad y participación política (Vélez, Santamaría y Silva, 1984; Cubides, Laverde y Valderrama, 1998). Aunque también han despuntado algunas investigaciones relacionadas con la formación ciudadana y las expresiones organizativas de los jóvenes universitarios (Heno, Ocampo, Robledo y Lozano, 2008), así como sobre sus procesos de subjetividad política y los procesos organizativos (Díaz, Carmona y Salamanca, 2011). De acuerdo con esto, se puede inferir que los análisis sobre las imágenes, las representaciones y la confianza de los universitarios colombianos en el sistema político, en la democracia y en los gobernantes es una asignatura pendiente en nuestro contexto.

En los aspectos metodológicos también han primado, al igual que en América Latina, los abordajes cualitativos por medio de estudios de caso y registros sobre experiencias juveniles y grupos focales (Zapata y Muñoz, 2013). Adicionalmente, se ha hecho una aproximación a métodos cuantitativos por medio de encuestas estandarizadas que permiten arrojar datos estadísticos y tendencias de variables a partir de una exploración de los documentos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) o el Latinobarómetro (Jaramillo, 2012).

El objetivo de este artículo es caracterizar los significados y representaciones, así como las actitudes y comportamientos de los actores universitarios sobre la política. Qué saben, qué sienten, cómo juzgan la política y en qué acciones políticas se implican los sujetos. Para ello, se parte del contexto según el cual, pese a la dinámica de organización, participación y expresión política que ha caracterizado a la Universidad de Antioquia, no se dispone de estudios que permitan interpretarla y, menos aún, que contribuyan a caracterizar las culturas políticas de que es portadora la comunidad universitaria —profesores, estudiantes y empleados administrativos—, toda vez que la mayoría de los estudios realizados en el campo de la cultura política en la Universidad de Antioquia toman como objeto de análisis a los estudiantes y dejan por fuera a los demás estamentos que la conforman. En este sentido, se propone romper el imaginario común de que los jóvenes —los estudiantes— son los apáticos y desinteresados en la política, mientras que los adultos —los profesores y empleados— son portadores de una cultura política proclive a la participación y a la democracia, razón por la cual se hace la indagación en los tres estamentos que conforman la vida universitaria.

[250]

Adicionalmente, se plantea que en la Universidad de Antioquia coexisten distintas culturas políticas que están encarnadas en sus estudiantes, profesores y empleados no docentes, pero que no han sido suficientemente reconocidas, caracterizadas e interpretadas. Culturas políticas que se expresan en prácticas, acciones, discursos, motivaciones, sentidos, opiniones, percepciones, representaciones, entre otros elementos que configuran las formas como los sujetos universitarios piensan, sienten y actúan políticamente.

1. Marco teórico

Para abordar las anteriores pretensiones, esta investigación se fundamenta en el enfoque dimensional de la cultura política, la cual reconoce

la validez del enfoque interpretativo, es decir, recupera el bagaje de las representaciones, símbolos e instituciones de una sociedad para establecer las bases o raíces de la cultura política, sin descuidar que dicho análisis debe ser complementado con estudios comparativos y estadísticos que expliquen las cotidianas percepciones y actitudes de la sociedad hacia la política, tal como lo ha propuesto el enfoque cuantitativo comparatista que hunde sus raíces, primero, en Gabriel Almond y Sidney Verba (1963; 1992), y luego en Ronald Inglehart (1988).

Por su parte, Leticia Heras (2002) propone construir una visión general e integradora de la forma como se interpreta y actúa en términos de lo político en una sociedad, y para ello reconoce el valioso aporte de María Luz Morán y Jorge Benedicto (1995) con su enfoque dimensional de la cultura política. Estos autores plantean que la comprensión de los fenómenos políticos, teniendo en cuenta las dimensiones sociales y culturales —los componentes no visibles de la política—, implica «[...] aprehender el modo en que interrelacionan y se afectan mutuamente, los valores, creencias, actitudes, lenguajes y discursos de las personas y grupos sociales en relación a lo público con los principales elementos constitutivos de los sistemas políticos y de la vida pública [...]» (Morán, 1999, p. 98). De manera que, para sociedades complejas como las contemporáneas, la cultura política es una vía para trazar el puente entre los marcos psicológicos, culturales y sociales de la acción política y los sistemas políticos realmente existentes.

[251]

Este enfoque integrador que se viene posicionando desde la década de 1990 reconoce la importancia de involucrar modelos cuantitativos que den cuenta de las principales dimensiones de la cultura política y de las orientaciones hacia el sistema político, estudiando tendencias en grandes conjuntos poblacionales. Modelos analíticos cuantitativos que acopian sistemáticamente distintas bases de datos sobre la opinión —actitudes, valores y comportamientos— de los ciudadanos sobre el sistema social y político, el Gobierno, las elecciones, los Parlamentos o Congresos; también indagan por la asociatividad y la implicación política de los ciudadanos, la confianza en las instituciones, entre otras dimensiones. El Estudio Mundial de Valores y los barómetros de distintas latitudes —Latinoamérica, África, Asia, Europa— constituyen algunas de los más importantes diseños metodológicos y bases de datos que incluyen dimensiones y variables fundamentales para el análisis de la cultura política.

Y en ese sentido, el modelo dimensional de la cultura política recoge de los modelos cuantitativos la necesidad de establecer indicadores que «permitan analizar empíricamente las pautas culturales con que los ciudadanos enfrentan el ámbito político y la estructura de relaciones que las vincula entre sí en un todo más o menos coherente» (Morán y Benedicto, 1995, p. 29). Parte, entonces, del reconocimiento de que el eje básico que organiza las distintas dimensiones de la cultura política es el de la relación ciudadano-sistema político, lo que implica, en primer lugar, concebir «el individuo como ciudadano-actor de una determinada *politeya*»; y en segundo lugar, «el sistema político en tanto organización específica dentro de una comunidad que recibe y procesa las demandas de los distintos actores y produce una serie de resultados en forma de acciones políticas institucionales» (Morán y Benedicto, 1995, p. 31).

En este enfoque se otorga importancia a asuntos como: la adquisición de información política, los hábitos asociativos y las evaluaciones que los ciudadanos hacen del sistema político. Esta última dimensión, que alude a las bases de legitimidad del sistema político, incluye: las imágenes de los ciudadanos sobre el sistema político y su capacidad de representación, así como los juicios de los ciudadanos sobre los productos resultantes de la actividad institucional del sistema. Las tres dimensiones básicas propuestas para conocer los rasgos fundamentales de la cultura política de una sociedad son: las imágenes y representaciones —creencias y valores— que los individuos tienen respecto al sistema social en el que viven; las acciones específicas que llevan a cabo los ciudadanos, esto es, las implicaciones personales con las cuestiones políticas; y las imágenes del sistema político.

[252]

2. Metodología

Este artículo enfatiza en las siguientes dimensiones: a) las percepciones sobre la democracia, el régimen democrático y las actitudes democráticas de los sujetos; y b) la confianza en las instituciones políticas y en los gobernantes. Además de indagar por el sistema social y político general, el instrumento aplicado indaga por la percepción de los universitarios sobre el gobierno, las instituciones y la democracia universitaria.

El principal instrumento de recolección de información fue la encuesta realizada para la investigación *Reconstrucción de universos políticos*

universitarios. Un estudio basado en el enfoque dimensional de la cultura política, en la que se aplicaron 1024 cuestionarios cara a cara en la Universidad de Antioquia entre abril y junio de 2015, distribuidos de la siguiente manera: 632 estudiantes de pregrado y posgrado; 244 profesores vinculados, ocasionales y de cátedra; y 148 empleados administrativos de carrera, de libre nombramiento y remoción, de contrato de servicios y provisionales. Se usó un muestreo aleatorio simple, estratificado por las proporciones de la población según estamento y áreas del conocimiento, con una confiabilidad de 95% y un margen de error de 3%.

Con la necesidad de reducir la dimensionalidad de la información recolectada, se hizo uso de un análisis de componentes principales categóricos, una técnica estadística de síntesis de la información o reducción de la dimensión —número de variables—, es decir, ante un banco de datos con muchas variables, el objetivo es reducirlas a un menor número, perdiendo la menor cantidad de información posible (Castaño y Moreno, 1994). Este método permite observar la relación de los factores con las variables iniciales —se debe estudiar tanto el signo como la magnitud de las correlaciones—, y para este artículo se trata de encontrar la relación entre las diferentes variables que dan cuenta de las dimensiones de la cultura política para crear perfiles sobre la misma, lo que permite hallar las correlaciones existentes entre las variables incluidas en el estudio. De este modo, el proceso metodológico comienza por explicar estas correlaciones, a la vez que se realizan los análisis descriptivos de acuerdo con los estamentos universitarios para dar razón de la coexistencia de diversas culturas políticas en el claustro.

[253]

3. Las dimensiones de la cultura política en la Universidad de Antioquia

La multidimensionalidad de la cultura política invita a analizar el fenómeno de manera descriptiva, tratando de identificar la complejidad de la interrelación de las dimensiones que la componen: a) las imágenes y representaciones de los ciudadanos sobre el sistema social, b) sus acciones en el ámbito político y c) la imagen que poseen del sistema político. Todas analizadas con una mirada descriptiva más que explicativa o comprensiva, es decir, sin la presencia de variables independientes. Los resultados de este ejercicio agruparon las variables en las tres dimensiones enunciadas¹

¹ La varianza total explicada por los tres componentes es de 37,5% y a partir de este componente los demás explican menos de 1%.

que muestran las particularidades del caso estudiado. Lo importante es señalar que la lectura de la correlación entre las dimensiones y las variables medidas permiten entender los universos políticos de la Universidad de Antioquia, en primer lugar, mediante las expectativas que existen alrededor de la democracia; en segundo lugar, las representaciones del sistema político y social expresado en el nivel de confianza en instituciones del Estado y actores sociales; y en tercer lugar, el papel de la participación ciudadana y del Estado en el ordenamiento social y político.

De esta manera, como se muestra en la tabla 1, en la primera dimensión se correlacionan positivamente todas aquellas variables que dan cuenta de las expectativas que los encuestados tienen frente a la democracia y los elementos que la componen. De aquí se desprenden dos observaciones: la primera, que sus elementos constitutivos, según los encuestados, abarcan mucho más que el simple acto de elegir a los gobernantes; por el contrario, se aceptan los múltiples componentes que esta posee como forma de ordenamiento social, ya que encierra, entre otras cosas, derechos económicos, individuales y colectivos como el acceso al empleo y el progreso, derechos políticos como el respeto por los derechos humanos, la libertad de asociación política, las garantías de la oposición, la participación ciudadana activa y, finalmente, otras que dan cuenta de un ordenamiento gubernamental descentralizado.

[254]

La segunda observación alude a que este componente reúne otras dos variables que se correlacionan de manera negativa y dan cuenta de la percepción que poseen los encuestados sobre las posibilidades de comunicación política en su contexto próximo. En cierto sentido, esto puede leerse como un matiz a las expectativas que se forman alrededor de la democracia, cuyo funcionamiento depende de estos procesos de comunicación.² Sin embargo, se debe ver con cuidado este resultado ya que dicha correlación es muy baja en comparación con las otras variables que incluye el factor.

En esta dimensión, las diferencias entre los estamentos universitarios no son muy notorias. Como se resume en la tabla 2, se evidencia que al menos la mitad de profesores, estudiantes y empleados tienen grandes exigencias sobre los elementos constitutivos de la democracia, con pequeñas diferencias estadísticas —según el chi-cuadrado $<0,05$ —: en la percepción

² ¿En la universidad las personas se reúnen para hablar de política?, y ¿en la universidad las personas son capaces de escuchar a otras con ideas distintas a las suyas?

sobre la existencia de mecanismos para que los ciudadanos participen, el derecho a que las minorías participen, la existencia del Congreso, la elección de las autoridades locales, la elección periódica de gobernantes, el equilibrio de poderes y la prensa libre; todas estas valoradas en mayor medida por profesores.

Tabla 1. Aspectos que no se pueden descartar en una democracia.

Variable	Correlación con el primer componente
Desarrollo-progreso-crecimiento económico	0,890
Respeto por los derechos humanos	0,886
Mayores oportunidades de empleo	0,882
Educación política	0,876
Justicia y equidad	0,867
Libertad de asociación política	0,863
Igualdad de oportunidades	0,858
Garantías a la oposición política	0,852
Mecanismos para que los ciudadanos participen en la gestión pública	0,842
Autoridades locales, municipales y departamentales elegidas por voto popular	0,841
Jueces, juzgados, tribunales, cortes	0,834
Familias e instituciones educativas democráticas	0,827
Equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los órganos de control y electorales	0,823
Que las personas puedan cambiar las leyes por medio de un referendo	0,818
Elecciones periódicas y libres de los gobernantes	0,803
Congreso	0,775
El respeto por los derechos de las minorías sociales	0,761
Prensa libre	0,725
Respeto por la autonomía de los municipios y departamentos	0,841

[255]

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Aspectos que no se pueden descartar en una democracia. Porcentaje por estamentos.

Estamentos	Profesor	Estudiante	Empleado	Total
Prensa libre	51,70	38,50	45,30	42,60
El respeto por los derechos de las minorías sociales	50,40	44,70	38,50	45,20
Jueces, juzgados, tribunales, cortes	49,20	45,80	40,50	45,80
Congreso	49,60	47,10	37,20	46,20
Elecciones periódicas y libres de los gobernantes	52,10	47,10	40,50	47,30
Equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los órganos de control y electorales	53,70	45,50	47,30	47,70
Garantías a la oposición política	51,70	47,10	45,90	48,00
Libertad de asociación política	51,20	48,60	43,90	48,50
Desarrollo-progreso-crecimiento económico	52,10	46,90	50,70	48,70
Mayores oportunidades de empleo	53,70	48,30	50,00	49,90
Familias e instituciones educativas democráticas	53,70	50,60	52,70	51,60
Educación política	56,20	50,30	50,70	51,80
Respeto por los derechos humanos	52,10	52,60	49,30	52,00
Autoridades locales, municipales y departamentales elegidas por voto popular	59,90	49,30	52,00	52,20
Igualdad de oportunidades	56,20	53,60	49,30	53,60
Respeto por la autonomía de los municipios y departamentos	60,70	51,70	51,40	53,80
Que las personas puedan cambiar las leyes por medio de un referendo	55,80	53,50	52,70	53,90
Justicia y equidad	59,10	52,60	53,40	54,30
Mecanismos para que los ciudadanos participen en la gestión pública	62,80	53,70	54,70	56,00

Fuente: elaboración propia.

[256]

Sin embargo, no se puede dejar de lado que las visiones antes expuestas conviven con la otra mitad de miembros de la comunidad universitaria que parecen ser más radicales en relación con cuáles son los componentes que pueden descartarse de una democracia (véase el total en la tabla 2): la prensa libre, el respeto por los derechos de las minorías, los jueces, el Congreso, las elecciones, el equilibrio de poderes, las garantías de la oposición política, la libertad de asociación política, el desarrollo económico y las oportunidades de empleo; elementos que son menos valorados por estudiantes y empleados.

La segunda dimensión de la cultura política relaciona tres grupos de variables: el primero hace referencia a la confianza que sienten los entrevistados en relación con diferentes instituciones del Estado, así como las instituciones del gobierno universitario y actores del claustro. El segundo grupo de variables son las percepciones sobre el nivel de involucramiento de los actores universitarios en los problemas de la universidad. Finalmente, el último grupo residual —con muy baja correlación— da cuenta de múltiples factores en el marco de la evaluación a las acciones de los universitarios (véase tabla 3).

Tabla 3. Confianza en instituciones políticas o actores sociales.

Variable	Correlación con el segundo componente
Concejos municipales y distritales	0,702
Contralorías (nacional, departamental y municipal)	0,688
Asamblea departamental	0,687
Jueces y magistrados	0,636
Defensoría del Pueblo	0,622
Alcaldía Municipal	0,616
Fiscalía General de la Nación	0,616
Congreso de la República	0,607
Procuraduría General de la Nación	0,606
Gobernación	0,604
Presidencia de la República	0,603

[257]

Tabla 3. (Continuación)

Fuerzas Militares (Ejército y Fuerza Aérea)	0,602
Registraduría Nacional del Estado Civil	0,598
Policía	0,567
Partidos o movimientos políticos	0,563
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	0,551
Empresarios	0,531
Sindicatos	0,488
Sistema educativo	0,488
Medios de comunicación	0,479
Iglesias, organizaciones o grupos religiosos	0,442
Vicerrectores	0,438
Organizaciones de jubilados	0,412
Empleados administrativos de la universidad	0,408
Miembros del Consejo Académico	0,404
Rector de la Universidad	0,401
Organizaciones y colectivos estudiantiles	0,401
Miembros del Consejo Superior Universitario	0,396
Organizaciones de empleados no docentes	0,394
Investigadores	0,344
Consejo Superior Universitario	0,337
Consejo Académico	0,335
Universidades	0,332
Decanos	0,321
Profesores	0,315
Empleados administrativos	0,305
Vigilantes de la universidad	0,304
Las personas respetan los derechos de los demás en Colombia	0,303
Compromiso del Rector en la solución de los problemas de la Universidad	0,282

[258]

Tabla 3. (Continuación)

Compromiso de los jefes de Departamentos, Escuelas e Institutos en la solución de los problemas de la Universidad	0,270
Compromiso de otros empleados en la solución de los problemas de la Universidad	0,259
Confianza en los compañeros de trabajo o estudio	0,252
Satisfacción con el funcionamiento de la democracia colombiana	0,252
Las personas respetan la ley en Colombia	0,239
Compromiso de los profesores-investigadores en la solución de los problemas de la Universidad	0,238
Las personas respetan los derechos de los demás en la Universidad	0,235
Igual trato a hombres y mujeres en la Universidad	0,228
Necesidad de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia	0,228
Las personas respetan la ley en la Universidad	0,209
¿La situación económica actual del país es mejor, igual o peor que hace un año?	0,190

[259]

Fuente: elaboración propia.

Dado lo anterior, este componente cobra importancia si se entiende que, junto con las expectativas hacia la democracia (primer componente), otra dimensión importante de la cultura política es la confianza y la percepción que se posee sobre las instituciones y el nivel de empoderamiento de los actores, dos dimensiones que están fuertemente ligadas a este segundo componente. Esto evidencia una intensa interacción entre las imágenes y representaciones de los ciudadanos sobre el sistema político y el gobierno universitario, así como de las acciones de los actores en su contexto próximo.

Esta dimensión que involucra las instituciones políticas y los actores sociales a través de la confianza y las percepciones sobre el nivel de involucramiento dan una lectura poco optimista. En relación con la confianza que se posee hacia las instituciones del Estado, en ninguno de los estamentos se expresa mayoritariamente confiar en ellos; sin embargo, se

debe anotar que las Alcaldías municipales, las fuerzas militares, los grupos religiosos, las Defensorías del Pueblo, las ONG, las Gobernaciones, la Universidad como institución, la Fiscalía, la Registraduría, la Contraloría, los Concejos municipales, los sindicatos y los empresarios son los que salen mejor librados, en comparación con otras instituciones nacionales de representación y elección. Por estamentos, los niveles de confianza no son muy variables, aunque estos son un tanto mayores entre los empleados (véase tabla 4).

Tabla 4. Confianza en instituciones políticas o actores sociales. Porcentaje por estamentos.

Variable		Vinculación con la Universidad			
		Profesor	Estudiante	Empleado	Total
Procuraduría General de la Nación	Muy confiables	5	3	7	4
	Algo confiables	24	25	26	25
	Poco confiables	41	42	31	40
	Nada confiables	21	20	13	20
	No los conoce	8	10	22	11
Alcaldía Municipal	Muy confiables	6	4	7	5
	Algo confiables	34	32	34	32
	Poco confiables	42	44	41	43
	Nada confiables	15	18	14	17
	No los conoce	3	3	4	3
Fuerzas militares (Ejército y Fuerza Aérea)	Muy confiables	5	4	3	4
	Algo confiables	30	28	32	29
	Poco confiables	38	39	36	38
	Nada confiables	23	26	21	25
	No los conoce	3	3	8	4
Iglesias, organizaciones o grupos religiosos	Muy confiables	4	4	3	4
	Algo confiables	38	29	36	32
	Poco confiables	30	38	34	35
	Nada confiables	28	26	22	26
	No los conoce	1	3	5	3

[260]

Tabla 4. (Continuación)

Congreso de la República	Muy confiables	1	0	1	1
	Algo confiables	15	17	13	16
	Poco confiables	43	38	38	39
	Nada confiables	36	38	32	36
	No los conoce	5	7	16	8
Jueces y magistrados	Muy confiables	3	1	1	2
	Algo confiables	24	20	16	21
	Poco confiables	38	42	42	41
	Nada confiables	29	30	20	28
	No los conoce	6	7	21	8
Asamblea Departamental	Muy confiables	2	2	2	2
	Algo confiables	21	24	19	22
	Poco confiables	40	39	31	38
	Nada confiables	25	20	21	21
	No los conoce	11	15	27	16
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	Muy confiables	6	4	3	4
	Algo confiables	42	41	29	39
	Poco confiables	25	33	33	31
	Nada confiables	18	11	10	12
	No los conoce	10	11	27	13
Contralorías (nacional, departamental y municipal)	Muy confiables	3	2	4	3
	Algo confiables	26	32	24	29
	Poco confiables	40	36	34	37
	Nada confiables	20	14	13	15
	No los conoce	11	16	24	16
Concejos municipales y distritales	Muy confiables	3	2	3	2
	Algo confiables	20	25	17	23
	Poco confiables	43	40	30	39
	Nada confiables	20	17	18	18
	No los conoce	15	16	32	18
Sindicatos	Muy confiables	4	2	1	2
	Algo confiables	31	40	26	36
	Poco confiables	50	41	55	45
	Nada confiables	12	10	12	11
	No los conoce	3	8	6	6

[261]

Tabla 4. (Continuación)

Policía	Muy confiables	2	1	3	2
	Algo confiables	27	24	18	24
	Poco confiables	50	40	47	43
	Nada confiables	20	35	31	31
	No los conoce	1	0	1	1
Medios de comunicación	Muy confiables	1	1	2	1
	Algo confiables	33	22	34	26
	Poco confiables	38	41	45	41
	Nada confiables	28	35	18	31
	No los conoce	0	1	1	0
Partidos o movimientos políticos	Muy confiables	1	1	1	1
	Algo confiables	12	18	8	15
	Poco confiables	46	43	44	44
	Nada confiables	37	34	35	35
	No los conoce	4	4	12	5
Defensoría del Pueblo	Muy confiables	6	4	3	4
	Algo confiables	37	41	35	39
	Poco confiables	38	35	29	35
	Nada confiables	16	13	19	15
	No los conoce	4	7	14	7
Gobernación	Muy confiables	6	3	3	4
	Algo confiables	47	37	45	40
	Poco confiables	30	40	37	38
	Nada confiables	15	16	13	15
	No los conoce	2	4	2	3
Universidades	Muy confiables	16	15	10	14
	Algo confiables	59	60	65	60
	Poco confiables	16	23	16	20
	Nada confiables	8	3	6	5
	No los conoce	0	0	3	1
Fiscalía General de la Nación	Muy confiables	5	3	1	3
	Algo confiables	29	32	22	30
	Poco confiables	45	41	46	43
	Nada confiables	18	18	13	17
	No los conoce	4	6	18	7

Tabla 4. (Continuación)

Registraduría Nacional del Estado Civil	Muy confiables	9	8	6	8
	Algo confiables	35	36	21	34
	Poco confiables	41	40	44	41
	Nada confiables	12	11	14	12
	No los conoce	2	5	14	6
Presidencia de la República	Muy confiables	3	1	2	1
	Algo confiables	20	21	22	21
	Poco confiables	46	44	44	44
	Nada confiables	30	33	25	31
	No los conoce	1	1	7	2
Sistema educativo	Muy confiables	5	3	3	4
	Algo confiables	49	42	50	45
	Poco confiables	35	36	35	36
	Nada confiables	12	18	10	16
	No los conoce	0	0	1	0
Empresarios	Muy confiables	2	1	4	2
	Algo confiables	36	34	27	33
	Poco confiables	44	42	52	44
	Nada confiables	16	18	12	17
	No los conoce	2	5	5	4

Fuente: elaboración propia.

En contraste con lo anterior, los actores universitarios, incluso aquellos que representan los órganos de gobierno, son mejor valorados en términos de confianza. En general, esto denota un mayor apego a estos grupos representativos de los estamentos y sus actores en relación con las instancias externas a la Universidad. Aquí también debe señalarse la mayor variabilidad en las opiniones por estamentos, por ejemplo, los empleados confían menos en los colectivos de estudiantes, de empleados no docentes y jubilados, y en los actores que componen los otros estamentos. Mientras que los estudiantes muestran mayores niveles de desconfianza hacia los actores que representan el Gobierno universitario como el Rector, el Consejo Académico, el Consejo Superior, los vicerrectores y los empleados administrativos (véase tabla 5).

Tabla 5. Confianza en actores universitarios. Porcentaje por estamentos.

Variable		¿Qué tan confiables son...?			
		Profesor	Estudiante	Empleado	Total
Compañeros de trabajo o estudio	Muy confiables	36,1	34,7	38,8	35,6
	Algo confiables	52,1	54,7	44,9	52,7
	Poco confiables	9,2	9,0	14,3	9,8
	Nada confiables	1,7	0,2	2,0	0,8
	No los conoce	0,8	1,4	0,0	1,1
Miembros del Consejo Superior Universitario	Muy confiables	11,8	5,5	4,1	6,8
	Algo confiables	45,6	37,3	45,2	40,4
	Poco confiables	16,9	26,0	19,9	22,9
	Nada confiables	3,4	9,4	4,8	7,3
	No los conoce	22,4	21,9	26,0	22,6
Rector de la Universidad	Muy confiables	24,2	5,6	11,1	10,8
	Algo confiables	41,5	31,9	38,9	35,2
	Poco confiables	9,7	20,6	11,8	16,8
	Nada confiables	3,4	10,8	2,1	7,8
	No los conoce	21,2	31,1	36,1	29,5
Miembros del Consejo Académico	Muy confiables	13,6	5,0	6,9	7,3
	Algo confiables	44,9	35,9	38,6	38,4
	Poco confiables	12,7	23,6	17,9	20,2
	Nada confiables	4,2	5,9	1,4	4,9
	No los conoce	24,6	29,6	35,2	29,2
Vicerrectores	Muy confiables	18,5	4,2	7,5	8,1
	Algo confiables	45,8	34,4	41,8	38,2
	Poco confiables	8,4	20,6	15,8	17,0
	Nada confiables	3,4	6,9	0,7	5,2
	No los conoce	23,9	33,9	34,2	31,6

[264]

Tabla 5. (Continuación)

Empleados administrativos	Muy confiables	16,5	8,4	13,8	11,1
	Algo confiables	57,2	49,6	55,9	52,3
	Poco confiables	12,7	19,6	18,6	17,8
	Nada confiables	3,0	3,0	1,4	2,8
	No los conoce	10,6	19,4	10,3	16,0
Organizaciones y colectivos estudiantiles	Muy confiables	9,0	5,0	4,2	5,8
	Algo confiables	43,2	47,1	36,1	44,6
	Poco confiables	29,1	24,4	31,3	26,5
	Nada confiables	6,4	6,1	4,9	6,0
	No los conoce	12,4	17,4	23,6	17,1
Organizaciones de jubilados	Muy confiables	15,3	3,8	6,9	6,9
	Algo confiables	40,7	37,1	33,8	37,5
	Poco confiables	16,1	14,9	18,6	15,7
	Nada confiables	0,4	3,1	2,1	2,3
	No los conoce	27,5	41,2	38,6	37,6
Organizaciones de empleados no docentes	Muy confiables	10,6	3,3	4,8	5,2
	Algo confiables	43,0	40,5	39,3	40,9
	Poco confiables	17,4	16,6	21,4	17,5
	Nada confiables	0,9	3,7	2,8	2,9
	No los conoce	28,1	35,9	31,7	33,5
Vigilantes de la Universidad	Muy confiables	9,4	7,7	6,9	8,0
	Algo confiables	42,6	43,7	39,6	42,8
	Poco confiables	33,6	28,8	41,7	31,8
	Nada confiables	6,8	13,1	5,6	10,6
	No los conoce	7,7	6,7	6,3	6,9
Profesores	Muy confiables	28,0	25,4	24,5	25,9
	Algo confiables	66,1	65,6	60,5	65,0
	Poco confiables	4,2	7,4	8,8	6,9
	Nada confiables	1,3	1,1	0,7	1,1
	No los conoce	0,4	0,5	5,4	1,2

[265]

Tabla 5. (Continuación)

Investigadores	Muy confiables	22,6	26,3	16,6	24,0
	Algo confiables	63,2	50,2	53,1	53,6
	Poco confiables	8,5	7,6	11,0	8,3
	Nada confiables	0,9	1,3	0,7	1,1
	No los conoce	4,7	14,6	18,6	12,9

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la percepción que se tiene sobre el nivel de involucramiento que tienen los diferentes actores en la resolución de los problemas de la Universidad no se encuentra desligada a la lectura anterior, ya que, en términos generales, la apreciación sobre el papel activo de estos en las problemáticas universitarias es considerado mayoritariamente alto por todos los estamentos, salvo a los administrativos y a los otros empleados a quienes les asignan un papel más pasivo. Por estamentos, las diferencias que vale la pena resaltar se encuentran nuevamente entre empleados y estudiantes. Los primeros valoran mucho más el papel de actores individuales como el Rector y los decanos en este rol, mientras que los segundos valoran más a los cuerpos colegiados como los consejos Superior y Académico y a los profesores (véase tabla 6).

[266]

Tabla 6. Compromiso de actores universitarios en la solución de problemas de la Universidad. Porcentaje por estamentos.

Variable		¿Qué tan involucrados están?			
		Profesor	Estudiante	Empleado	Total
Consejo Superior Universitario	Muy involucrados	21,3	18,8	29,2	20,9
	Algo involucrados	44,3	54,4	40,3	49,9
	Poco involucrados	29,8	23,8	25,0	25,4
	Nada involucrados	4,7	3,0	5,6	3,7
Consejo Académico	Muy involucrados	20,4	20,1	30,3	21,6
	Algo involucrados	45,8	56,9	44,4	52,4
	Poco involucrados	28,8	19,6	21,8	22,1
	Nada involucrados	5,0	3,5	3,5	3,8

Tabla 6. (Continuación)

Rector	Muy involucrados	30,9	24,1	41,8	28,3
	Algo involucrados	42,1	46,5	33,3	43,5
	Poco involucrados	21,5	22,7	19,9	22,0
	Nada involucrados	5,6	6,7	5,0	6,2
Decanos	Muy involucrados	22,3	21,1	33,8	23,2
	Algo involucrados	46,6	53,5	42,1	50,2
	Poco involucrados	24,8	21,7	20,7	22,3
	Nada involucrados	6,3	3,7	3,4	4,3
Jefes de Departamentos, Escuelas o Institutos	Muy involucrados	15,6	16,0	22,4	16,8
	Algo involucrados	44,7	58,0	46,3	53,1
	Poco involucrados	28,7	21,7	23,1	23,5
	Nada involucrados	11,0	4,4	8,2	6,5
Administrativos	Muy involucrados	6,3	8,3	9,5	8,0
	Algo involucrados	39,3	49,2	45,6	46,3
	Poco involucrados	41,0	32,7	39,5	35,7
	Nada involucrados	13,4	9,8	5,4	10,0
Otros empleados	Muy involucrados	3,9	3,8	6,2	4,2
	Algo involucrados	27,9	37,5	30,1	34,1
	Poco involucrados	49,4	44,2	52,1	46,6
	Nada involucrados	18,9	14,5	11,6	15,1
Profesores-investigadores	Muy involucrados	15,7	24,5	25,0	22,5
	Algo involucrados	45,9	55,5	50,7	52,5
	Poco involucrados	34,7	17,0	20,8	21,8
	Nada involucrados	3,7	3,0	3,5	3,3

Fuente: elaboración propia.

El tercer y último componente engloba entre sus variables principales dos categorías, la percepción sobre las diferentes formas de participación de los ciudadanos y el papel del Estado en el ordenamiento social y político, indicando que para los encuestados tanto el accionar de los primeros y del segundo están imbricados o son complementarios. La tabla 7 muestra la magnitud de estas correlaciones, donde las principales variables —o las de mayor correlación— en el ámbito de la participación dan cuenta de la percepción sobre las diferentes formas de protesta, las formas organizativas, el empoderamiento en los temas políticos y las diferentes formas de participación

[267]

—formales e informales—. En relación con el papel del Estado, aquí confluyen diversas opiniones, como la necesidad de que este intervenga en el sector económico y político, y sobre los medios de comunicación; adicional a esto, también se encuentra diversas opiniones sobre un Estado fuerte que pueda responder a las contingencias mediante la acción del presidente.³

Tabla 7. Percepción de la acción ciudadana y el papel del Estado. De acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones.

Variable	Correlación con el tercer componente
Que las personas destruyan los bienes públicos como forma de protesta	0,510
Que el Estado garantice la participación de las minorías en política	-0,480
El Estado colombiano, más que el sector privado, debería ocuparse de que todas las personas tengan sus necesidades básicas satisfechas (salud, educación, vivienda, recreación)	-0,468
Que las personas destruyan la propiedad privada como forma de protesta	0,460
En momentos difíciles el presidente puede cerrar el Congreso y gobernar sin él	0,454
En momentos difíciles el presidente puede disolver la Corte Constitucional y gobierne sin ella	0,453
Es justificable que se utilice la fuerza para solucionar un conflicto político que está afectando a muchas personas	0,441
El Estado colombiano debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres.	-0,433
Confianza en las organizaciones de profesores	-0,425
Que las personas participen en una organización o grupo para tratar de resolver los problemas comunes	-0,425
Las personas como usted NO tienen nada que opinar sobre lo que hace el gobierno	0,424
Es preferible sacrificar algunas libertades de expresión a cambio de vivir sin presiones económicas	0,424
Número de espacios de participación ciudadana que se conoce	0,413
Es bueno que exista desigualdad para incentivar la competencia	0,406

³ Aquí es bueno señalar que el componente encierra otras variables interesantes como se muestra en la tabla 7, pero la baja correlación que poseen con el mismo indica que pueden ser residuales, incluso siendo un poco laxos en la lectura se aceptaron aquellas que tienen una correlación superior al 0,3.

Tabla 7. (Continuación)

Los políticos que NO creen en Dios no son adecuados para ocupar cargos públicos	0,389
Que las personas invadan la propiedad privada como forma de protesta	0,368
Que el Estado controle la labor de los medios de comunicación	0,362
Las elecciones en Colombia son limpias	0,362
Que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales	0,362
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	-0,353
Que cualquier persona pueda acceder a cargos de elección popular	-0,339
El Estado colombiano, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país	-0,339
Las personas se interesan en conocer acerca de las tareas que el Gobierno realiza	0,339
La política algunas veces es tan complicada que las personas como usted NO entienden lo que sucede	0,335
La competencia electoral entre los partidos es mala porque gana quien no se lo merece	0,334
El Estado colombiano, más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos	-0,315
Que las personas trabajen en campañas electorales para un partido político o candidato	-0,312
Número de espacios de participación ciudadana usados	0,308
Los líderes religiosos NO deberían tener influencia en las decisiones del Gobierno	-0,306
En general, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres	0,303
Número de mecanismos de participación ciudadana usados	0,302
Usted se interesa mucho, algo, poco o nada en la política	-0,299
En elecciones, usted siempre vota, a veces vota o nunca vota	-0,297
Confianza en los estudiantes	-0,291
Personas con las que habla de política	0,280
El gobierno protege la libertad individual	0,279
En Colombia las personas son capaces de escuchar a otras con ideas distintas a las suyas	0,272
Número de instrumentos de protección de derechos que ha usado	0,266
Confianza en su comunidad	-0,247

[269]

Tabla 7. (Continuación)

A las personas del gobierno NO les interesa mucho lo que las personas como usted piensan	-0,229
Número de instrumentos de protección de derechos que conoce	0,229
En cuantos grupos participa o ha participado	0,222
El Estado debe exigir que los partidos políticos reserven algunos espacios para mujeres en sus listas de candidatos, aunque tengan que dejar fuera a algunos hombres	-0,217
Que las personas invadan el espacio público como forma de protesta	0,213
El voto es la única manera para opinar sobre lo que hace el Gobierno	0,211
Número de mecanismos de participación ciudadana que se conoce	0,205
Disposición a pagar más impuestos si se usaran para darle más a quien tiene menos	0,201
Las personas se reúnen para hablar de política	0,191
Pensando en su seguridad y la de su familia, ¿usted se siente más seguro(a), igual de seguro(a), o menos seguro(a) que hace cinco años?	0,191
Las personas en la Universidad se interesan en conocer acerca de las tareas que el Gobierno realiza	0,190
Compromiso de los estudiantes	0,162
Cantidad de medios de información usados	0,155

Fuente: elaboración propia.

Otra de las características que se presentan en este componente es que muchas de estas variables auscultan la percepción sobre el uso de la fuerza como mecanismo de participación y de un Estado autoritario; sin embargo, su aceptación no se constituye en mayoría en el claustro universitario, al contrario, su correlación da cuenta de un imaginario más consensual. Como se ha visto hasta ahora, a pesar de la alta desconfianza en las instituciones, no se acepta de manera generalizada el uso de la fuerza, la ruptura del equilibrio de poderes y la censura, algo que está en consonancia con los requisitos que las personas consideran necesarios en una democracia. Ahora bien, en una lectura detallada sobre las percepciones, se puede inferir que este perfil autoritario es más recurrente entre los estudiantes —que entre profesores y empleados—, quienes aceptan que es posible hacer uso de la fuerza o destruir los bienes públicos o privados como medida de protesta, incluso como forma de acción del Estado (véase tabla 8).

Tabla 8. Percepción de la acción ciudadana y el papel del Estado. De acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones. Porcentaje por estamentos.

Variable	Respuesta	Profesor	Estudiante	Empleado	Total
Destruyan los bienes públicos como forma de protesta	Muy de acuerdo	0,8	0,5	0,7	0,6
	De acuerdo	2,5	15,8	2,7	10,8
	En desacuerdo	31,8	37,0	35,1	35,5
	Muy en desacuerdo	64,9	46,8	61,5	53,2
Que las personas destruyan la propiedad privada como forma de protesta	Muy de acuerdo	1,7	0,5	0,0	0,7
	De acuerdo	3,7	12,5	1,4	8,8
	En desacuerdo	37,6	42,7	37,8	40,8
	Muy en desacuerdo	57,0	44,3	60,8	49,7
Que las personas invadan la propiedad privada como forma de protesta	Muy de acuerdo	2,1	3,2	1,4	2,6
	De acuerdo	8,8	21,8	4,7	16,3
	En desacuerdo	43,3	50,7	45,3	48,2
	Muy en desacuerdo	45,8	24,3	48,6	32,9
Que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales.	Muy de acuerdo	1,7	5,2	2,7	4,0
	De acuerdo	7,1	27,4	8,1	19,8
	En desacuerdo	47,7	42,6	49,3	44,7
	Muy en desacuerdo	43,5	24,8	39,9	31,4
Es justificable que se utilice la fuerza para solucionar un conflicto político que está afectando a muchas personas	Muy de acuerdo	3,3	2,9	2,7	3,0
	De acuerdo	19,2	23,8	15,6	21,6
	En desacuerdo	39,3	46,8	46,3	45,0
	Muy en desacuerdo	38,1	26,5	35,4	30,5
En momentos difíciles el presidente del país puede cerrar el Congreso y gobernar sin él	Muy de acuerdo	3,0	2,2	0,7	2,2
	De acuerdo	9,4	18,5	6,5	14,6
	En desacuerdo	37,4	42,3	46,0	41,7
	Muy en desacuerdo	50,2	37,0	46,8	41,6
En momentos difíciles el presidente del país puede disolver la Corte Constitucional y gobernar sin ella	Muy de acuerdo	2,5	0,7	2,9	1,4
	De acuerdo	10,2	17,3	7,9	14,2
	En desacuerdo	36,9	49,3	47,1	46,0
	Muy en desacuerdo	50,4	32,7	42,1	38,4

[271]

Tabla 8. (Continuación)

Que el Estado controle la labor de los medios de comunicación	Muy de acuerdo	9,1	4,0	8,2	5,8
	De acuerdo	20,7	19,3	22,4	20,1
	En desacuerdo	45,2	48,2	49,7	47,7
	Muy en desacuerdo	24,9	28,5	19,7	26,4
Es preferible sacrificar algunas libertades de expresión a cambio de vivir sin presiones económica	Muy de acuerdo	4,6	2,3	2,7	2,9
	De acuerdo	8,8	14,4	21,9	14,1
	En desacuerdo	48,3	54,0	41,8	50,9
	Muy en desacuerdo	38,3	29,3	33,6	32,1
Que las personas invadan el espacio público como forma de protesta	Muy de acuerdo	6,2	13,7	5,4	10,8
	De acuerdo	27,8	50,7	21,6	41,1
	En desacuerdo	39,0	25,0	39,2	30,3
	Muy en desacuerdo	27,0	10,6	33,8	17,8
Que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales.	Muy de acuerdo	1,7	5,2	2,7	4,0
	De acuerdo	7,1	27,4	8,1	19,8
	En desacuerdo	47,7	42,6	49,3	44,7
	Muy en desacuerdo	43,5	24,8	39,9	31,4

[272]

Fuente: elaboración propia.

De otro lado, las percepciones y la acción política de los universitarios comprenden múltiples dimensiones: el ámbito electoral no es el principal medio de acción, ya que gran parte desconfía de su legitimidad como forma de opinión sobre lo que realiza el Gobierno; además, los universitarios reconocen la existencia de otros mecanismos y espacios de participación ciudadana. De igual modo, los diferentes estamentos declaran alto interés hacia los temas políticos, aunque esto no se ve reflejado cuando se les pregunta por los procesos de discusión que puedan plantearse o el interés que los demás puedan tener al respecto, ya que sienten que es muy difícil que se acepte la pluralidad de opiniones, tanto en la Universidad como fuera de ella. Es por eso que no se percibe que las personas discutan sobre política o, incluso, que sea un tema recurrente en sus vidas diarias (véase número de personas con las que se habla de política). Este componente hasta ahora enseña que las actitudes autoritarias y el descontento hacia los procesos políticos conllevan a que este tema se desarrolle en un ámbito privado y que las percepciones sean escasamente compartidas entre grupos (véase tabla 9).

Tabla 9. Percepción de la acción política en la Universidad. De acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones. Porcentaje por estamentos.

Variable	Respuesta	Profesor	Estudiante	Empleado	Total
Las elecciones en Colombia son limpias	Muy de acuerdo	2,6	0,3	0,0	0,8
	De acuerdo	8,6	13,2	3,6	10,7
	En desacuerdo	42,5	47,5	54,3	47,3
	Muy en desacuerdo	46,4	39,0	42,1	41,2
La competencia electoral entre los partidos es mala porque gana quien no se lo merece	Muy de acuerdo	5,5	5,2	6,4	5,4
	De acuerdo	19,1	30,5	29,3	27,6
	En desacuerdo	52,8	46,9	42,9	47,7
	Muy en desacuerdo	22,6	17,4	21,4	19,2
El voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el Gobierno	Muy de acuerdo	17,4	11,3	12,8	13,0
	De acuerdo	21,9	27,4	23,0	25,4
	En desacuerdo	40,1	38,7	41,2	39,4
	Muy en desacuerdo	20,7	22,6	23,0	22,2
Las personas NO tienen nada que opinar sobre lo que hace el Gobierno	Muy de acuerdo	0,8	2,1	2,0	1,8
	De acuerdo	8,8	16,0	8,8	13,2
	En desacuerdo	48,8	44,2	58,1	47,3
	Muy en desacuerdo	41,7	37,7	31,1	37,7
Las personas en Colombia se interesan en conocer las tareas que el Gobierno realiza	Muy de acuerdo	1,3	1,1	0,0	1,0
	De acuerdo	18,4	21,0	16,9	19,8
	En desacuerdo	57,7	53,3	65,5	56,1
	Muy en desacuerdo	22,6	24,6	17,6	23,1
La política algunas veces es tan complicada que las personas como usted NO entienden lo que sucede.	Muy de acuerdo	5,0	6,7	10,1	6,8
	De acuerdo	15,8	29,5	29,1	26,2
	En desacuerdo	45,8	45,2	42,6	45,0
	Muy en desacuerdo	33,3	18,6	18,2	22,0
¿Usted es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en la política?	Mucho	26,0	13,1	15,0	16,5
	Algo	42,1	42,4	39,5	41,9
	Poco	24,4	33,2	28,6	30,5
	Nada	7,4	11,2	17,0	11,2
Las personas en Colombia son capaces de escuchar a otras con ideas distintas a las suyas	Muy de acuerdo	1,7	3,5	2,7	2,9
	De acuerdo	18,3	27,8	31,5	26,1
	En desacuerdo	62,2	58,3	58,2	59,2
	Muy en desacuerdo	17,8	10,4	7,5	11,8

[273]

Tabla 9. (Continuación)

Las personas en la Universidad se interesan en conocer las tareas que el Gobierno realiza	Muy de acuerdo	5,1	7,1	2,0	5,9
	De acuerdo	39,7	56,3	44,9	50,7
	En desacuerdo	47,7	30,3	42,9	36,2
	Muy en desacuerdo	7,6	6,3	10,2	7,2
Personas con las que habla de política	Ninguna	12,0	21,0	34,5	20,8
	Algunas personas	77,7	72,4	60,1	71,9
	Muchas personas	10,3	6,6	5,4	7,3
Número de grupos en que participa o ha participado	Ninguno	30,2	43,5	49,3	41,2
	Entre uno y cuatro	62,8	51,1	48,6	53,5
	Entre cinco y nueve	6,2	4,9	2,0	4,8
	Más de diez	0,8	0,5	0,0	0,5
Número de espacios de participación ciudadana que conoce	Ninguno	3,3	16,9	0,7	11,3
	Entre uno y cuatro	15,7	29,5	18,9	24,7
	Entre cinco y diez	59,5	45,4	74,3	52,9
	Más de diez	21,5	8,2	6,1	11,0
Número de mecanismos de participación ciudadana usados	Ninguno	66,5	77,3	82,4	75,5
	Entre uno y cuatro	33,5	22,6	17,6	24,4
	Más de cinco	0,0	0,2	0,0	0,1
Número de espacios de participación ciudadana usados	Ninguno	61,6	84,4	86,5	79,3
	Entre uno y cuatro	36,8	14,8	12,8	19,7
	Más de cinco	1,7	0,8	0,7	1,0
Número de instrumentos de protección de derechos que ha usado	Ninguno	62,8	75,2	81,1	73,1
	Entre uno y cuatro	36,8	24,4	18,9	26,6
	Cinco	0,4	0,3	0,0	0,3
Número de instrumentos de protección de derechos que conoce	Ninguno	1,2	1,1	0,7	1,1
	Entre uno y cuatro	68,6	83,8	77,7	79,3
	Cinco	30,2	15,1	21,6	19,6
Número de mecanismos de participación ciudadana que se conoce	Ninguno	1,2	4,6	4,1	3,7
	Entre uno y cuatro	42,1	61,8	57,4	56,5
	Más de cinco	56,6	33,6	38,5	39,7
Cantidad de medios de información usados	No se informa en medios	1,2	1,6	2,0	1,6
	En algunos medios	79,3	81,4	84,5	81,3
	En variados medios	19,4	17,0	13,5	17,1

[274]

Tabla 9. (Continuación)

Las personas en Colombia se reúnen para hablar de política	Muy de acuerdo	5,4	4,8	7,6	5,3
	De acuerdo	38,1	40,5	37,5	39,5
	En desacuerdo	46,9	44,0	48,6	45,3
	Muy en desacuerdo	9,6	10,8	6,3	9,9

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la última parte de este componente muestra actitudes mucho más positivas hacia la democracia y el papel ideal de las instituciones. De este modo, se encuentra entre los estamentos —a diferencia de lo anterior— que la democracia es realmente valorada por la mayoría, pero es relacionada con el papel de un Estado garante de derechos y capaz de incidir en el ordenamiento económico y social, de allí que la participación electoral esté más relacionada con estas variables que con las anteriores (véase tabla 10).

Tabla 10. Percepción de la democracia y de las instituciones. De acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones. Porcentaje por estamentos.

Variable	Respuesta	Profesor	Estudiante	Empleado	Ns/Nr	Total
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	Muy de acuerdo	24,9	18,7	25,7	0,0	21,2
	De acuerdo	40,9	47,7	56,3	0,0	47,3
	En desacuerdo	25,7	28,2	11,8	0,0	25,2
	Muy en desacuerdo	8,4	5,4	6,3	0,0	6,2
Que el Estado garantice la participación de las minorías en política	Muy de acuerdo	34,0	24,2	18,2	0,0	25,6
	De acuerdo	45,6	52,6	48,6	0,0	50,4
	En desacuerdo	15,8	18,5	18,9	0,0	17,9
	Muy en desacuerdo	4,6	4,7	14,2	0,0	6,1
El Estado Colombiano, más que el sector privado, debería ocuparse de que todas las personas tengan sus necesidades básicas satisfechas (salud, educación, vivienda, recreación)	Muy de acuerdo	56,8	49,6	55,1	0,0	52,1
	De acuerdo	36,9	41,5	32,7	0,0	39,2
	En desacuerdo	5,8	8,1	10,9	0,0	7,9
	Muy en desacuerdo	0,4	0,8	1,4	0,0	0,8

[275]

Tabla 10. (Continuación)

El Estado colombiano debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres	Muy de acuerdo	49,8	42,1	49,0	0,0	44,9
	De acuerdo	40,7	48,8	42,2	0,0	45,9
	En desacuerdo	9,1	8,4	8,2	0,0	8,6
	Muy en desacuerdo	0,4	0,6	0,7	0,0	0,6
Que las personas participen en una organización o grupo para tratar de resolver los problemas comunes	Muy de acuerdo	34,0	23,4	17,0	0,0	25,0
	De acuerdo	42,3	50,9	49,7	0,0	48,7
	En desacuerdo	13,7	19,6	20,4	0,0	18,3
	Muy en desacuerdo	10,0	6,2	12,9	0,0	8,0
Que las personas trabajen en campañas electorales para un partido político o candidato	Muy de acuerdo	27,3	13,1	20,9	0,0	17,6
	De acuerdo	43,7	54,4	66,9	0,0	53,7
	En desacuerdo	18,9	27,1	10,8	0,0	22,8
	Muy en desacuerdo	10,1	5,4	1,4	0,0	5,9
Que cualquier persona pueda acceder a cargos de elección popular	Muy de acuerdo	29,0	18,5	18,5	0,0	21,0
	De acuerdo	32,4	45,0	38,4	0,0	41,0
	En desacuerdo	27,8	30,0	31,5	0,0	29,7
	Muy en desacuerdo	10,8	6,6	11,6	0,0	8,3
El Estado colombiano, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país	Muy de acuerdo	30,0	15,8	19,2	0,0	19,6
	De acuerdo	34,6	34,4	32,9	0,0	34,2
	En desacuerdo	26,7	35,7	37,0	0,0	33,7
	Muy en desacuerdo	8,8	14,1	11,0	0,0	12,4
El Estado colombiano, más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos	Muy de acuerdo	31,0	32,6	37,4	0,0	32,9
	De acuerdo	46,0	52,6	40,8	0,0	49,4
	En desacuerdo	19,7	12,8	20,4	0,0	15,5
	Muy en desacuerdo	3,3	1,9	1,4	0,0	2,2

[276]

Los líderes religiosos NO deberían tener influencia en las decisiones del gobierno	Muy de acuerdo	23,8	20,4	10,9	0,0	19,8
	De acuerdo	23,8	31,7	28,6	0,0	29,4
	En desacuerdo	33,8	36,1	34,7	0,0	35,4
	Muy en desacuerdo	18,8	11,7	25,9	0,0	15,4
Cuando en Colombia hay elecciones, usted	Siempre vota	77,7	46,8	77,7	0,0	58,6
	A veces vota	19,4	24,4	16,9	0,0	22,2
	Nunca Vota	2,9	28,7	5,4	0,0	19,2
El Estado debe exigir que los partidos políticos reserven algunos espacios para mujeres en sus listas de candidatos, aunque tengan que dejar fuera a algunos hombres	Muy de acuerdo	29,7	28,6	26,0	0,0	28,5
	De acuerdo	42,3	43,0	49,3	0,0	43,7
	En desacuerdo	24,3	22,0	18,5	0,0	22,1
	Muy en desacuerdo	3,8	6,4	6,2	0,0	5,7

Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales

[277]

Los resultados que arroja esta investigación sobre la cultura política en el ámbito universitario permiten concluir que, pese a la alta apreciación de la democracia como principio, ideal o valor político, existe poca confianza e insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones democráticas colombianas. Ahora bien, resulta evidente que la democracia representativa cuenta con una aceptable credibilidad como mejor medio de mandato y de legitimación de un gobierno, y de las elecciones como mecanismo para generar representación en los distintos ámbitos territoriales y en el entorno universitario; pero parece que en el imaginario de algunos estamentos gravitara la idea de que pueden existir formas de gobierno «mejores», que no necesariamente se rigen por los procedimientos democráticos.

Adicionalmente, en la Universidad de Antioquia parecen coexistir una actitud crítica frente a la democracia y una ligera tendencia autoritaria, sobre todo entre los estudiantes, pues son menos enfáticos en rechazar la existencia de un líder fuerte que no sea elegido por votación, presentan mayor

propensión a apelar al uso de la fuerza para resolver conflictos políticos, son más laxos con la división de poderes y valoran menos la competencia entre partidos.

Los hallazgos insinúan también que es necesario conocer más a fondo el imaginario de aquellos actores que se ven más proclives a la democracia como de aquellos que no, pues persisten preguntas que deben resolverse: por un lado, una parte de los encuestados parece ser más selectivo en términos del contenido de esta forma de gobierno, más allá de la libertad de elección, por lo tanto, es necesario conocer el peso sustantivo que le otorgan —si lo conocen— a cada principio de esta. Por el otro, es necesario comprender las causas del desencanto con la democracia en acción, de lo que tenemos muy poca información todavía, pero que podría ser el soporte de expresiones proclives al autoritarismo, de las que no está eximida la Universidad.

[278]

En cuanto a la democracia en la Universidad, los tres estamentos ciertamente legitiman los procedimientos electorales para la elección de su gobierno, pero estos deben estar acompañados por procesos de discusión, de deliberación y de participación en la toma de decisiones sobre el presente y el futuro de la Universidad como proyecto colectivo, del que se consideran actores participantes y no solo depositarios de medidas tomadas por una élite que se atribuye la capacidad de hacer las propuestas que orienten el proyecto futuro de Universidad, o de aquellos que piensan que la participación es esencial y determinante si y solo si ellos la conducen. Se trataría de una idea de gobierno universitario que fortalece su capacidad de guiar y orientar la vida en común y de ejercer el poder (Dahl, 1961), que involucre en la toma de decisiones las perspectivas e intereses de los distintos actores que coexisten en la Universidad.

En todo caso, lo que estudiantes, profesores y administrativos expresan el reto de pensar la Universidad como un espacio político democrático en el que la comunidad política se ve a sí misma con la capacidad y la responsabilidad de participar en la construcción de su propio orden y en la orientación del destino de la institución. Se trata de actores universitarios que legitiman los procedimientos institucionales para la tramitación de los problemas y para la elección de autoridades académicas, pero mantienen las distancias necesarias frente a quienes ejercen el poder y las decisiones que toman. Parece constatarse una deslegitimación de la democracia basada

en la representación indirecta —autoridades designadas— y que estaría en ciernes una suerte de retorno a la autonomía y a la autorrepresentación como características de una democracia universitaria que, parafraseando a algunos autores, se encuentra en estado de mutación (Cheresky, 2012) o de metamorfosis (Manin, 1995).

Referencias bibliográficas

1. Almond, Gabriel y Verba, Sidney. (1963). *La cultura cívica. Un estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Suramérica.
2. Almond, Gabriel y Verba, Sidney. (1992). La cultura política. En: Batlle, Albert (coord.). *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 171-230). Barcelona: Ariel.
3. Álvarez Loera, Ana Cecilia y Camacho Sandoval, Salvador. (2009, 21-25 de septiembre). *La cultura política de los estudiantes de la Universidad Autónoma de Aguascalientes: entre la conciencia y el cinismo*. x Congreso Nacional de Investigación Educativa. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Veracruz. Recuperado de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_06/ponencias/0738-F.pdf
4. Bermúdez, Emilia; Martínez, Gildardo y Sánchez, Natalia. (2009). Las jóvenes y los jóvenes Universitarios en Venezuela: prácticas discursivas y construcción de representaciones de Identidades políticas. *Cuadernos de Cendes*, 26 (70), pp. 69-97.
5. Castaño Vélez, Elkin y Moreno, Hernando. (1994). *Metodología estadística del modelo de ponderaciones del sistema de selección de beneficiarios de programas sociales (Sisben)*. Bogotá, D. C.: DNP.
6. Cheresky, Isidoro (comp.). (2012). Mutación democrática: otras ciudadanías, otras representaciones. En: *¿Qué democracia en América Latina?* (pp. 23-54). Buenos Aires: Clacso, Prometeo.
7. Crespo, José Antonio. (1988). Niveles de información política en los universitarios mexicanos. *Foro Internacional*, 114, pp. 319-337.
8. Cubides, Humberto; Laverde, María Cristina y Valderrama, Carlos. (coord.). (1998). «Viviendo a toda». *Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá, D. C.: Universidad Central, Siglo del Hombre.
9. Dahl, Robert. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University.
10. Díaz Gómez, Álvaro; Carmona, Olga y Salamanca, Liliana. (2011). El método: una experiencia de investigación sobre emergencia de sujetos políticos en jóvenes universitarios. En: Zarzuri, Raúl. (comp.). *Jóvenes, participación y construcción de nuevas ciudadanías*. Santiago: CESC.
11. Durand Ponte, Víctor Manuel. (2002). *Formación cívica de los estudiantes en la UNAM*. México, D. F.: UNAM.

[279]

12. Echegaray, Fabián. (1990). Universitarios y política en el Brasil electoral. *Nueva Sociedad*, 110, pp. 24-34.

13. González, Roberto *et al.* (2005). Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: El desencanto de los que no se identifican políticamente. *Revista de Ciencia Política*, 25 (2), pp. 65-90. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200003>

13. Henao, Juanita; Ocampo, Angélica; Robledo, Ángela y Lozano, Martha. (2008). Los grupos juveniles universitarios y la formación ciudadana. *Universitas Psychologica*, 7 (3), pp. 853-867.

14. Heras Gómez, Leticia. (2002). Cultura política: el estado del arte contemporáneo. *Convergencia*, 30. Recuperado de <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1675>

15. Hernández, Jorge (coord.). (2007). *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Siglo XXI.

16. Inglehart, Robert. (1988). Cultura política y democracia estable. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, pp. 45-65. <https://doi.org/10.2307/40183326>

17. Jaramillo, Ángela María. (2012). *Cultura y participación política en jóvenes universitarios javerianos: una mirada analítica desde jóvenes para jóvenes*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

18. López Montiel, Ángel Gustavo. (2008). Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política. *Política y Cultura*, 29, pp. 171-190.

[280]

19. Manin, Bernard. (1995). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

20. Mendoza, Leticia; Lorenzo, Oswaldo; Flórez, Mirta y Mendoza, Adda. (2011). Cultura y opinión política en estudiantes universitarias del estado de Yucatán, México. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, XXI (1), pp. 85-103.

21. Morán, María Luz. (1999). Los estudios de cultura política en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 85, pp. 97-129. <https://doi.org/10.2307/40184101>

22. Morán, María Luz y Benedicto, Jorge. (1995). *La cultura política de los españoles: un ensayo de reinterpretación*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

23. Piña-Osorio, Juan Manuel. (2008). La cultura política en los estudiantes de la Universidad Autónoma Chapingo. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 5 (1), pp. 93-113.

24. Taguena Belmonte, Juan Antonio. (2013). La cultura política de los jóvenes universitarios en Hidalgo: un estudio sobre sus opiniones y actitudes con respecto a la democracia. *Tla-Melaua: Revista de Ciencias Sociales*, 6 (33), pp. 6-25. <https://doi.org/10.32399/rtla.6.33.33>

25. Vélez, Eduardo; Santamaría, Ricardo y Silva, Gabriel. (1984). La juventud universitaria y el sistema político: ¿caminos divergentes? En: Latorre Rueda, Mario (ed.). *Juventud y política en Colombia*. Bogotá, D. C.: Fescol, Instituto Ser de Investigación.

26. Zapata, Mónica y Muñoz, Henry. (2013). Cultura política y valores políticos en contextos universitarios de carácter público y privado de Medellín. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

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*:

- [282] — 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

- 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.

[283]

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.

[284] 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.

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.

[285]

Artículo producto de investigación.* Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

Artículo de revisión.* Presenta resultados de investigación a partir de una perspectiva analítica, interpretativa o crítica de un autor, recurriendo a fuentes originales.

Artículo de reflexión.* Resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.

* A partir del *Documento guía* de Colciencias, 2010.

8. Estructura general de los artículos

Título. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ilustrar el tema principal, las variables y

los aspectos teóricos que se investigan. No debe sobrepasar las 30 palabras o los 150 caracteres.

Resumen. Debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ser de tipo analítico, elaborado en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, se deben resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión.

Palabras clave. Deben oscilar entre 4 y 6. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués deben presentarse en los tres idiomas. Deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas —se recomienda el tesoro de la Unesco—.

Introducción. En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

[286]

Discusión. En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

Conclusión. Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

Citas en el texto. Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

— Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).

— Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).

— Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.

— 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...

[287]

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

Notas al pie de página. Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar observaciones no publicadas, documentos legales o normas jurídicas, y fuentes de archivo o históricas. Los documentos legales y las fuentes de archivo son los únicos que se incluyen también en las referencias bibliográficas.

Referencias bibliográficas. Deben ubicarse al final del artículo; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se citan en el cuerpo del texto, a diferencia de la bibliografía, que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, las referencias se elaboran conforme a las siguientes consideraciones: nombres completos, orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente. Si hay varias obras de un mismo autor y de un mismo año, se diferencian unas de otras agregando al año una letra del alfabeto, ejemplo:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- Capítulos

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- Artículos de revistas académicas

[288] — Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

Artículos de publicaciones periódicas

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

- Ponencias

— Apellido, Nombre. (Año, día, mes). *Título de ponencia*. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

- 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*. [289]

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

• Informe técnico

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

• CD-ROM

— Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

Cibergrafía

• Formato general

— Apellidos, Nombre. (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre de la página web*. Recuperado de URL o DOI

Aunque no todos los documentos electrónicos tienen DOI, si lo 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.

[290]