

Artista invitado

Anderson Ramírez Muñoz

San Antonio de Prado, Medellín, Antioquia
14 de agosto de 1992
anderson.ramirezmu@udea.edu.co

Estudios realizados

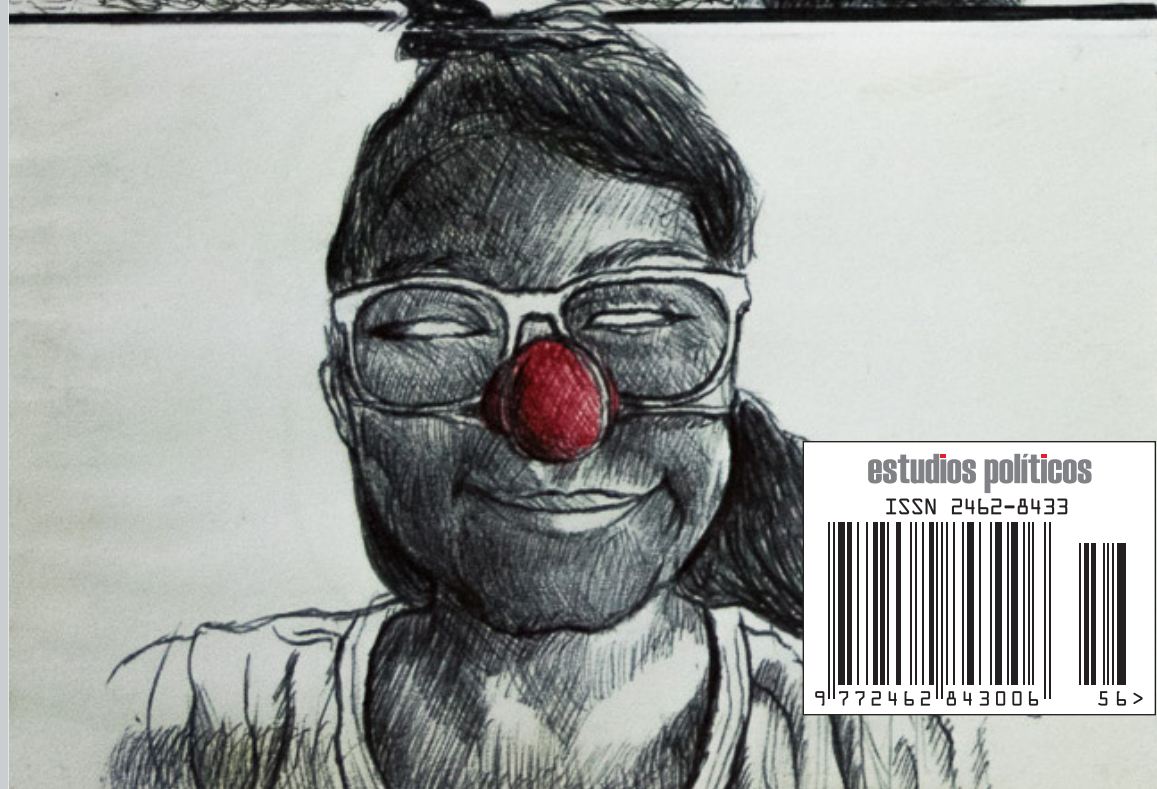
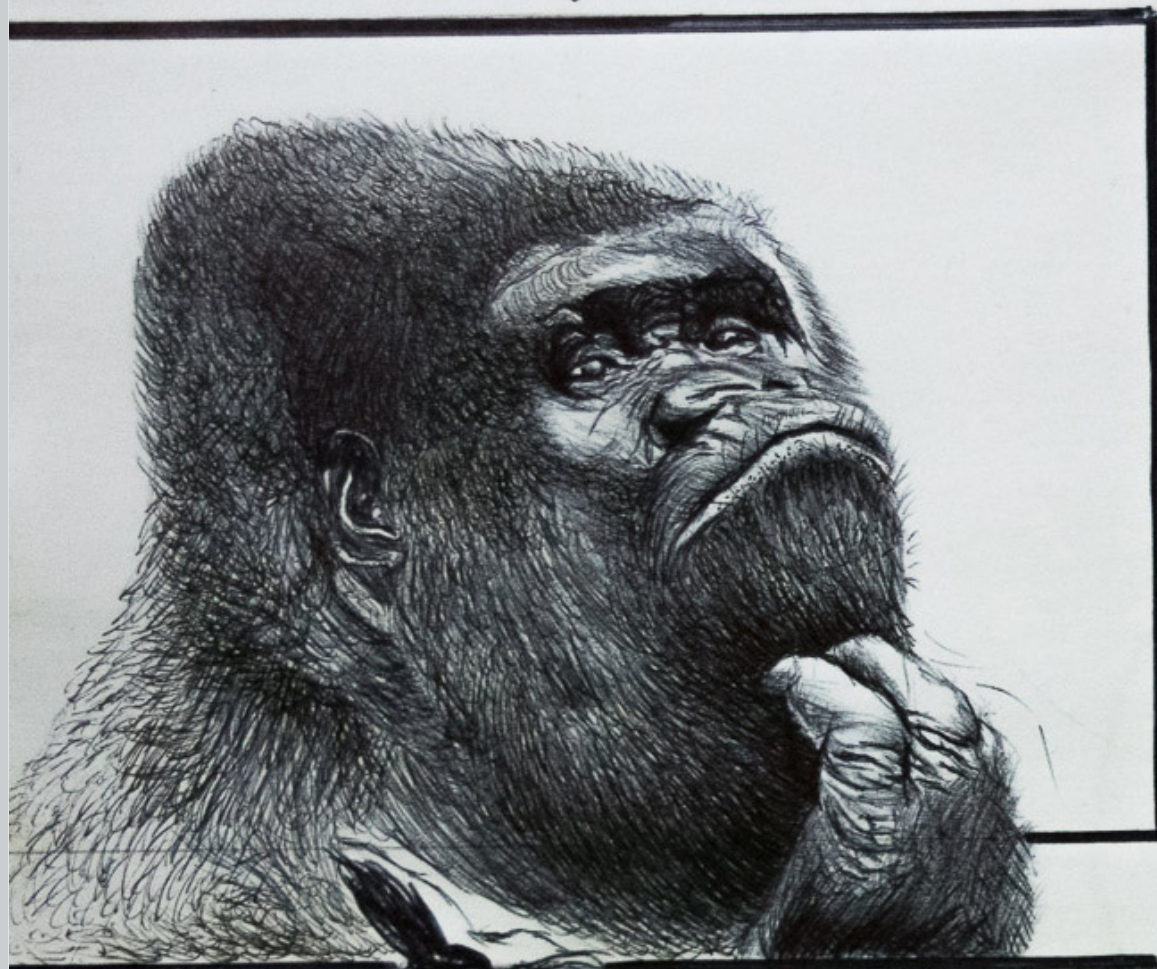
Sociólogo, Universidad de Antioquia, 2016.
Estudiante en curso de Licenciatura en Artes Plásticas, Universidad de Antioquia.

Exposiciones colectivas

Raíces, Centro cultural Psique, Medellín, 2017.
CreaLab, Centro Cultural Carlos E. Restrepo, Medellín, 2018.
50 Premios Nacionales de Arte y Cultura Universidad de Antioquia. De la inocencia al castigo, Medellín, 2018.

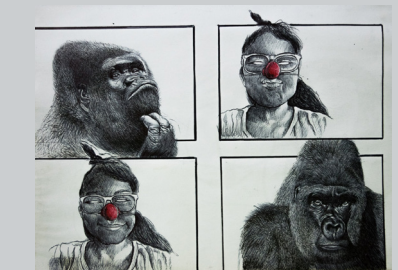
Comentario

El punto de partida en mi obra necesariamente se vincula a la relación especial que he construido con mi hija, así como el deseo de transmitir este vínculo a partir de un lenguaje artístico, en este caso el dibujo. Esta conexión emocional —espiritual si se quiere— provoca reflexiones que parten de este hecho particular a cuestionamientos más generales, donde, en última instancia, lo que se devela es un interés por comprender la infancia como una construcción social. Por tanto, me valgo de la metáfora del mundo animal para aproximarme a los fenómenos que ocurren en esta primera etapa de la vida, generando una reflexión simbólica sobre las relaciones que determinan el devenir del ser humano en su ser individual y colectivo.



estudios políticos 56

Septiembre-diciembre de 2019, ISSN 0121-5167 | eISSN 2462-8433



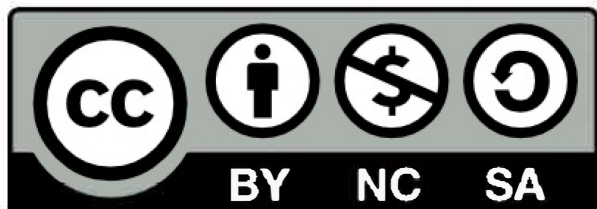
Sin título
De la serie
Un viaje hacia el origen
Grafito sobre papel
15 x 20 cm
2019
Medellín

estudios políticos

N.º 56, Medellín,
septiembre-diciembre de 2019

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 56, p. 1-329, Medellín, septiembre-diciembre de 2019, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433



estudios políticos

estudios políticos

N.º 56

Septiembre-diciembre 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, 56, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2019

Director

Germán Darío Valencia Agudelo

Editor

Carlos Esteban Flórez Mazo

Comité Editorial

Manuel Alcántara Sáez (España)
Rocío Annunziata (Argentina)
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)
Marcelo Cavarozzi (Argentina)
Eduardo Domenech (Argentina)
Adriana María González Gil (Colombia)
Harlan Koff (Luxemburgo)
Catalina Montoya Londoño (Colombia)
Alejandro Medici (Argentina)
Mehmet Özkan (Turquía)
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)
Daniel Pécaut (Francia)
Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)
Marisa L. Revilla Blanco (España)

Comité Honorífico

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

Auxiliares administrativos

Marilyn Forero Olaya
Juan Pablo Gómez

Revisión de contenidos en inglés

Juliana Acosta López de Mesa



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

estudios políticos

Estudios Políticos, 56, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre 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, 56, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre 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, 56, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2019, pp. 1-329
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

Reincorporación territorial en Colombia

9-16

Germán Darío Valencia Agudelo

Artículos

La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno 18-39

The Idea of Counter-Governance. Elements for a Critical Theory of Government

Julio Quiñones Páez

La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas 41-65

The International Mobilization of Ideas. Approaches, Concepts and Actors in the Study of Transfer and Adaptation of Public Policies

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas

Modelando las políticas públicas. Estrategias de las organizaciones de base para la incidencia en políticas públicas. Un estudio de casos del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina 67-90

Shaping Public Policies. Grassroots Organizations' Strategies to Incidence on Public Policy. A Cases Study in Metropolitan Area of Buenos Aires, Argentina

Itatí del Rosario Moreno

Retos institucionales y no institucionales para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en las elecciones legislativas de 2018 92-121

Institutional and Non-Institutional Challenges for the Common Alternative Revolutionary Force (FARC) Party in 2018 Legislative Elections

Irene Alejandra Cabrera Nossa, Camilo Echandía Castilla

Neoconservadurismo versus populismo socialdemócrata. Una comparación de los discursos anticorrupción de Iván Duque y Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial de 2018 123-147

Neoconservatism Versus Social Democrat Populism. A Comparison of Anti-Corruption Speeches by Ivan Duque and Gustavo Petro in the Second Round of the 2018 Presidential Election

Blendi Kajsju, Yenifer Tamayo Grisales

Discursos paralelos, pero en sentido opuesto. Análisis de los populismos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador 149-173

Parallel Discourses, but in the Opposite Direction. Analysis of the Populisms of Jair Bolsonaro and Andrés Manuel López Obrador

_____ *Azucena Carolina Serrano Rodríguez*

Pensar los movimientos sociales en y desde América Latina. Una mirada crítica a la contribución de Raúl Zibechi 175-197

Thinking Social Movements in and from Latin America. A Critical View to Raul Zibechi's Contribution

_____ *Edwin Cruz Rodríguez*

Álvaro García Linera y las contradicciones entre Estado y democracia 199-220

Álvaro García Linera and the Contradictions Between State and Democracy

_____ *Sergio Felipe Ayala Ruiz, Silvia Juliana Quintero Erasso*

Secularismo político en Chile a partir de los enfoques de Robert Audi y de Cecile Laborde 222-247

Political Secularism in Chile from Robert Audi's and Cecile Laborde's Approaches

_____ *Cristóbal Bellolio*

Configuración de subjetividades y violencia política en América Latina. Aportes a la emergencia y consolidación de un campo de estudios 249-268

Configuration of Subjectivities and Political Violence in Latin America. Contributions to the Emergence and Consolidation of a Field of Study

_____ *Martha Cecilia Herrera, Vladimir Olaya, Andrés Felipe Urrego*

Traducción

Teoría democrática deliberativa y ciencia política empírica 270-313

Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science

_____ *Dennis F. Thompson*

_____ *Traductores: Leonardo García, Laura Fuentes Vélez*

Reseña

García, Pío. (2018). *Globalización y regiones. El diálogo Asia-América Latina y el Caribe*. Bogotá, D. C: Universidad Externado de Colombia. 315-320

_____ *Jonathan Alejandro Murcia*

Editorial



Sin título
De la serie *Un viaje hacía el origen*
Grafito sobre papel
10 x 50 cm
2019
Medellín



Reincorporación territorial en Colombia*

El 15 de agosto 2019 se cumplió el plazo para que operaran en Colombia los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), según el Decreto 1274 de 2017. En estos lugares los exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se encuentran realizando el tránsito a la vida civil en lo económico y lo social. Allí exguerrilleros y sus familias, comunidades aledañas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del Estado y las agencias de cooperación internacional vienen trabajando en actividades asociativas que les permitan avanzar en la reincorporación comunitaria y la reconciliación territorial.

Son dos años de experiencia que han permitido configurar a los ETCR como los escenarios por excelencia para el posconflicto en Colombia, cumpliendo el objetivo que se autoimpusieron el gobierno Santos y la guerrilla de las FARC-EP de convertir a estos lugares en territorios para la paz. De esta forma, los ETCR se han configurado en pieza clave para la reincorporación territorial, en componente central para la construcción de la paz en el país y en caso inédito, tanto para Colombia como para el mundo, de reincorporación comunitaria de exintegrantes de grupos armados ilegales.

El origen de los ETCR en Colombia se encuentra en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Mesa de Conversaciones, 2016, p. 62), firmado entre el Gobierno y las FARC-EP. Estos dos actores acordaron crear —para la primera parte de la fase de implementación— veinte zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y siete puntos transitorios de normalización (PTN) como espacios destinados para adelantar actividades propias del desarme y la desmovilización, también como sitios para la atención inmediata de los exguerrilleros en temas de atención a la reintegración.

* Este texto se deriva de los resultados de la investigación *Balance sobre los avances, dificultades y retos en la construcción de paz territorial en Antioquia* (Código 2017-16979), financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia y vinculado a la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad.

De allí que, entre el 1.º de diciembre de 2016 —luego de la refrendación del Acuerdo final por parte del Congreso de la República— y el 15 de agosto de 2019, los exintegrantes de las FARC-EP se agruparon en las ZVTN y los PTN con el fin de activar los protocolos para el desarme y desarrollar actividades preparación para la reincorporación a la vida civil, tales como: capacitaciones en labores productivas, atención psicosocial y en salud, jornadas de documentación y nivelación en educación —básica primaria, secundaria y técnica—, entre otras (Decreto 1647 de 2016).

Estas actividades de la fase del desarme y desmovilización fueron acompañadas por el componente internacional de la ONU, a través del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de la Naciones Unidas (MM&V), el cual realizó todos los procedimientos técnicos exigidos para el desarme (Instituto Kroc, 2017, p. 19) y logró de forma exitosa la dejación de armas de las FARC-EP. Finalmente, en los cerca de los ocho meses que duraron estas zonas y puntos transitorios de normalización, se avanzó en la reintegración económica y social temprana. De esta forma se logró que 13 049 exintegrantes de las FARC-EP —los acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)— fueran asistidos, de manera individual o colectiva, por agencias del Estado en actividades formativas y recibieran apoyo técnico y económico en proyectos productivos.

Precisamente, debido al éxito que tuvieron las ZVTN y los PTN, el Gobierno tomó la decisión de convertir estos lugares en 24 ETCR, distribuidos en 13 departamentos y 24 municipios (Decreto 982 de 2018) (Agencia Anadolu, 2019, agosto 14). El nuevo propósito con estos territorios fue continuar con la implementación del componente de reincorporación socioeconómica de los exintegrantes de las FARC-EP. Programa que quedó establecido a través del Decreto 1274 de 2017 y complementado, posteriormente, con el Documento Conpes 3931 de 2018 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018), con el que se configuró, definitivamente, el programa de reincorporación colectiva y comunitaria de estos desmovilizados, proyectado a ocho años —hasta 2026—.

Según lo dispuesto por el Gobierno en estas normas, los ETCR serían lugares donde los exguerrilleros recibirían apoyos financieros y acompañamiento técnico y económico para avanzar en su ruta de reincorporación. Allí, cada exguerrillero recibiría ayudas individuales, como una Renta Básica Mensual (RBM) —correspondiente a 90% del salario mínimo mensual vigente de 2019, COL\$830 000, entregado hasta el cierre

de los espacios— y la Asignación Única de Normalización (AUN), por una sola vez, por COL\$2 000 000, para iniciar algún proyecto productivo.

También se dispuso que los exguerrilleros y sus familias tendrían el suministro de alimentos, los servicios de salud y educación, la afiliación a pensión, la capacitación técnica —por ejemplo, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)— y otros beneficios, logrando, al final, la recuperación física, mental, familiar y ocupacional del desarmado. Adicionalmente, la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) — Documento Conpes 3931— (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018) estableció que en los ETCR se buscaría apoyar la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación, objetivo que se conseguiría de manera variada entre los mecanismos: impulsar proyectos productivos, donde se considere al excombatiente y a sus familias, y se involucre al mayor número de hombres y mujeres que residen alrededor de los ETCR en proceso de reincorporación.

Precisamente, en esta última línea de trabajo se configuró la reincorporación colectiva y comunitaria. La idea del PNRSE es trabajar en proyectos productivos donde a los diversos actores que participen en iniciativas productivas se les brinde formación técnica en mercadeo, contabilidad y áreas administrativas, además de apoyos económicos para adquisición de equipamiento y maquinaria, por ejemplo, para la infraestructura de los proyectos. Asimismo, trabajar en el mayor relacionamiento entre los exguerrilleros y las comunidades aledañas, logrando una activa integración entre todos los actores del territorio, en clave de impulsar una reincorporación comunitaria. En síntesis, la política de reincorporación colectiva busca convertir a los ETCR en lugares para la convivencia, la reconciliación, el desarrollo de la actividad productiva y el fortalecimiento del tejido social en los territorios.

El resultado, a dos años de aparición de los ETCR en Colombia, es positivo. Tanto la comunidad internacional como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) —entidad encargada de acompañar la ruta de reincorporación— presentan lo conseguido allí como una experiencia inédita y exitosa de transición de la guerra a la paz. Afirman estos agentes que los ETCR se han convertido en el laboratorio para producir un giro definitivo en los programas de reincorporación en Colombia, pasando

de un enfoque individual a otro integral y colectivo, donde se está logrando la reincorporación comunitaria deseada.

En estos territorios, a pesar de las dificultades que se han presentado desde el inicio en las ZVTN y los PTN en asuntos básicos como la adecuación de espacios para la vida cotidiana, se ha logrado mantener a los exintegrantes de la FARC-EP y sus familias de forma integrada y trabajando asociativamente. Para agosto de 2019 se tiene registro de 3 246 exguerrilleros que habitan en los 24 ETCR, sin contar a los miembros familiares —equivalente a 25% de los acreditados desde el inicio del proceso, 13 018, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), de ellos 8 720 se encuentran distribuidos en sitios distintos en todo el territorio nacional, diferentes a los ETCR, donde la ARN los atiende de manera individual o colectiva—,¹ siendo los departamentos de Meta (11,9%), Antioquia (11,2%) y Cauca (10,6%) los de mayor porcentaje (ARN, 2019, agosto 2).

Entre los logros económicos, sociales y comunitarios están los 29 proyectos productivos colectivos —aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación y la ARN— que vienen operando en los ETCR para agosto de 2019 (Stapper, 2019, agosto 10). Estos proyectos benefician, por lo menos, a 1934 exguerrilleros y sus núcleos familiares que los acompañan en estos territorios, y cuentan con una inversión de COL\$21 335 000 000 (OIM, 2019, agosto 7-13), de los cuales se han desembolsado, hasta agosto de 2019, alrededor de \$13 000 000 000, según el Gobierno. Entre los proyectos están: ecoturismo en Tierra Grata, Cesar (Semana, 2019, agosto 21); iniciativas de artesanías de muñeca de trapo en Miranda, Cauca; bolsos, sudaderas y morrales en Anorí, Antioquia; procesamiento de frutas y verduras en Dabeiba, Antioquia; y el programa de aguacate Hass en la Vereda San Antonio de los Monos, municipio de Condoto, Cauca; entre muchos otros.

En lo social se viene trabajando en muchos frentes, por ejemplo, en el componente de reconciliación. Los líderes de las desmovilizadas FARC-EP, con apoyo de la MM&V, han asumido la labor de generar espacios

¹ El abandono de los exguerrilleros de las zonas de agrupamiento se debe a diversos motivos, entre los que se destaca: acogida en casas de familiares, búsqueda de los lugares de origen, mejores oportunidades de empleo y rápidos proyectos productivos, conformación de familia y mayor seguridad, entre otros factores. Aclarando que los beneficiados por estos programas no están obligados a permanecer en los ETCR. Según cifras de la misma ARN (2019, agosto 2), se desconoce el paradero de 1052, equivalente a 8%.

públicos y privados para solicitar perdón a las comunidades afectadas por la guerra, impulsando actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación que marcan el momento simbólico de un nuevo comienzo, esto ha permitido que los exguerrilleros y sus familias sean acogidos por las comunidades; además de la participación en apoyar al Gobierno en labores de desminado (Instituto Kroc, 2017, p. 47).

En lo económico se viene trabajando en la generación de alternativas productivas para la consolidación de fuentes de ingresos sostenibles en el mediano y largo plazo en el marco de la legalidad, teniendo como uno de sus grandes responsables en apoyo a los proyectos asociativos y colectivos a la organización Economías Sociales y Solidarias del Común (Ecomun). Y en lo social se viene haciendo un gran esfuerzo de todos los actores por generar espacios de participación, democracia local y actos de reconciliación, espacios de articulación con las comunidades aledañas donde se desarrollan actividades académicas y culturales.

Entre los factores que explican el éxito alcanzado están: primero, la férrea convicción que tienen los exguerrilleros y sus familias de apostarle a la reincorporación y la reconciliación. A pesar de las precarias condiciones que tienen la mayoría de estos lugares —servicios públicos, educación o salud— sus habitantes quieren permanecer en los ETCR y fortalecer sus proyectos productivos y comunitarios, e insisten en que no desaparezcan. Por ejemplo, recolectan dinero entre ellos para adquirir terrenos, trabajan en mejorar sus casas y se esfuerzan por dotar los ETCR de infraestructura educativa y recreativa. En definitiva, le apuestan a la paz y a la reincorporación y reconciliación territorial.

Segundo, la manera como las comunidades han rodeado a estos nuevos miembros vecinos. Desde el arribo de los exintegrantes de las FARC-EP en diciembre de 2016 las comunidades vienen integrándolos a las dinámicas productivas y sociales propuestas por ellos. Ven en estos nuevos habitantes un alivio a su desamparada condición: los exguerrilleros han traído vías, placas polideportivas y, sobre todo, la mira institucional al campo y la ruralidad, pasando de ejércitos temidos a vecinos amigables, con lo que se constata el papel central de los ETCR en la reconciliación.

Tercero, estratégico reconocimiento y acompañamiento brindado por la comunidad internacional y el sector privado a la implementación

del Acuerdo final. Organismos como la ONU, a través del MM&V, han dado apoyo al proceso de paz, ofreciendo seguridad y tranquilidad a exguerrilleros y comunidades aledañas; además, las embajadas de Francia, Suecia y Noruega, por ejemplo, vienen impulsando programas y proyectos de desarrollo que han permitido conectar sus productos cooperativos con los mercados internacionales; finalmente, se tienen alianzas público-privadas entre el sector privado y las instituciones nacionales y regionales para apalancar las iniciativas económicas. En este sentido, es común encontrar un fuerte apoyo por parte del empresariado colombiano, que motiva la capacitación en mercadeo y ventas, en innovación empresarial.

Estos positivos resultados han incrementado el deseo de que los ETCR continúen y se conviertan en lugares concretos para la reincorporación económica y comunitaria de largo plazo en el país. Que se transformen en veredas, caseríos o corregimientos para que hagan posible la implementación de las ideas plasmadas en la política pública de reincorporación colectiva y comunitaria. En definitiva, consolidar estos espacios para la reconstrucción del tejido social, la convivencia y la reconciliación. Clamor que ha sido escuchado finalmente por el Gobierno y sus agencias responsables del funcionamiento de los ETCR. El efecto será, según Andrés Stapper (2019, agosto 10), director de la ARN, la expedición pronta de decretos para continuar con los ETCR en Colombia, espacios que, lo más probable, adoptarán otras figuras: «dependiendo del ordenamiento jurídico donde se encuentren» y que serán articulados a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de cada municipio y permitirán su sostenimiento, al menos por un año y medio a dos más (Alerta Tolima, 2019, agosto 17).

Esta decisión de la continuidad de los ETCR por parte del Gobierno, se espera, tendrá efectos significativos. Por ejemplo, la discusión del tema de mayor equipamiento en infraestructura en torno a los ETCR —más y mejores vías de comunicación, diseños urbanísticos de vivienda, provisión de infraestructura de servicios esenciales y usos de suelo, entre otros (Valencia, Valencia y Banguero, 2019, p. 350)—; el cambio en la propiedad de la tierra, pues muchos de los espacios pagan arriendo y la intención es comprar los terrenos para incrementar las garantías jurídicas de propiedad de los terrenos (Agencia Anadolu, 2019, agosto 14); mejorar las condiciones de calidad de vida digna de los habitantes, en salud física y mental, y servicios médicos (Congreso de la República de Colombia, 2019); finalmente, en mayores niveles de seguridad en torno a los ETCR, buscando evitar el asesinato de

exguerrilleros y líderes sociales, y mejorar la seguridad jurídica, física y logística necesaria para adelantar los proyectos productivos.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**

Referencias bibliográficas

1. Agencia Anadolu. (2019, agosto 14). Fin del marco jurídico de los ETCR para Farc no significa su desaparición. Recuperado de https://caracol.com.co/radio/2019/08/15/nacional/1565827028_883390.html

2. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) (2019, agosto 2). Presentan avances en reincorporación en primer año de gobierno. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Presentan-avances-en-reincorporacion-en-primer-a%C3%B1o-de-gobierno.aspx>

3. Alerta Tolima. (2019, agosto 17). Presidente Duque anunció que garantizará la Continuidad de ETCR. Recuperado de <https://www.alertatolima.com/noticias/tolima/presidente-duque-anuncio-que-garantizara-la-continuidad-de-etcr>

4. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1647. (20 de octubre de 2016). Por el cual se establecen los Puntos de Pre agrupamiento Temporal como Zonas Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201647%20DEL%2020%20DE%20OCTUBRE%20DE%202016.pdf>

5. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1274. (28 de julio de 2017). Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización (ZVTN) y unos Puntos Veredales de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201274%20DEL%2028%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf>

6. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 982. (7 de junio de 2018). Por el cual se suprimen unos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov>.

** 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>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2019). Editorial. Reincorporación territorial en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 9-16. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a01>

co/normativa/normativa/DECRETO%20982%20DEL%2007%20DE%20JUNIO%20DE%202018.pdf

7. Congreso de la República de Colombia. (2019). ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque? Retos y recomendaciones. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aeed4a1dba52704146147f18.pdf

8. Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Por un futuro. Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP. Recuperado de http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf

9. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

10. Mesa de Conversaciones en La Habana. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

11. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019, agosto 7-13). Los espacios territoriales donde están los excombatientes de las FARC se transforman. *Gaceta de la Paz*. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/132.%20Gaceta%20de%20Paz%2007-13%20agosto%202019.pdf>

12. Semana. (2019, agosto 21). Tierra Grata: La reincorporación vista desde un ETCR. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/tierra-grata-la-reincorporacion-vista-desde-un-etcr/628694>

13. Stapper Segrera, Andrés. (2019, agosto 10). El compromiso del Gobierno con la reincorporación de los excombatientes. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/el-compromiso-del-gobierno-con-la-reincorporacion-de-los-excombatientes-columna-875473>

14. Valencia, León; Valencia, Germán y Banguero, Harold. (2019). *La Reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Cali: Sello Editorial Unicatólica.

Artículos



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

25,6 x 50 cm

2019

Medellín



La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno*

*Julio Quiñones Páez (Colombia)***

Resumen

El presente artículo defiende la hipótesis de la interacción entre gobierno y acción política antisistémica como respuesta a la pregunta de cuál es el eje de una teoría crítica de la cuestión gubernativa. Desde el punto de vista metodológico, se procede aplicando tal hipótesis al análisis de lo concreto, esto es, de la gobernanza y sus formas de coordinación sociopolítica: gobierno jerárquico, autogobierno y cogobierno. El resultado es la noción de contragobernanza, la cual recoge dichas formas, pero las reinterpreta en perspectiva antisistémica, así: la gobernanza como el orden que utiliza indistintamente la jerarquía, la autopoiesis y las redes asimétricas con el fin de someter la actividad humana a la ley capitalista del valor.

Palabras clave

[18] Teoría Política; Contragobernanza; Acción Política Antisistémica; Jerarquía; Autogobierno; Cogobierno.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** junio de 2019

Cómo citar este artículo

Quiñones Páez, Julio. (2019). La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 18-39. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a02

* Este texto se deriva de los resultados de la investigación doctoral sobre teorías críticas del gobierno realizada en 2015-2018 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España.

** Abogado. Magíster en Estudios Políticos. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales. Profesor del Departamento de Ciencia Política y miembro del grupo de investigación Teoría Política Contemporánea (Teopoco), Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: jrquinonesp@unal.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3555-6303>

The Idea of Counter-Governance. Elements for a Critical Theory of Government

Abstract

This article aims to defend that the hypothesis of the interaction between the government and the anti-systemic political action is the answer to a question on what is the axis of a critical theory of government. From a methodological point of view, the study applies this hypothesis to the analysis of the concrete, that is, to the analysis of governance and its forms of social and political coordination (hierarchical government, self-government and co-government) from a critical theory point of view. The outcome is the idea of counter-governance, which interprets the governance and its forms in an anti-systemic way, in other words, as a kind of government that uses hierarchy, autopoiesis and asymmetrical networks in order to subject human activity to the capitalist law of value.

Keywords

Political Theory; Counter-Governance; Anti-Systemic Political Action; Hierarchy; Self-Government; Co-Government.

Introducción

Mientras que la teoría del Estado ha ocupado un lugar central para el pensamiento radical, en cambio —y quizá por eso mismo—, su reflexión acerca del gobierno ha sido obviada o, en el mejor de los casos, se ha quedado atascada alrededor de aquella imagen que lo representa como el despliegue ejecutivo de un ente centralizado. Por supuesto, en el presente y con una soberanía estatal en proceso de reajuste ante los desafíos del neoliberalismo, tal figura adolece de total obsolescencia.

Ahora bien, el imperativo de la puesta al día de la teoría política crítica en temas gubernativos exige una conceptualización que parta de lo concreto, esto es, de las «múltiples determinaciones» que configuran el gobierno realmente existente y que vienen a sintetizarse en la categoría de gobernanza en tanto apuesta por un modo de relacionamiento posjerárquico. En la práctica, por una parte, eso significa que aunque las credenciales westfalianas del Estado nacional como actor en exclusiva tienden a diluirse, en cambio, no puede hablarse de su desaparición del escenario gubernativo, sino más bien de su entrada en una etapa «heterárquica» en la que comparte dicho escenario con una gama diversa de actores —empresas transnacionales, ONG, entes supranacionales, organismos multilaterales, entre otros—, negociando y cooperando con ellos en el marco de un tejido reticular asimétrico.

Dicho tejido, por otra parte, interactúa con un sistema económico de naturaleza oligopólica —los cinco monopolios: financiero, comunicativo, ambiental, tecnológico y militar (Amin, 1999)— que concentra el plusvalor global a la par que desterritorializa la producción, dando así cuenta de la índole del capitalismo contemporáneo. En tales condiciones, si bien es posible afirmar que no hay un gobierno mundial en el sentido de una institucionalidad centralizada y legítima, tampoco cabe hablar de un panorama presidido por el caos sino, en todo caso, de un orden mundial consistente en la combinación de tres formas de coordinación sociopolítica, ínsitas en la noción de gobernanza: la jerarquía —la relación mando-obediencia ejercida principalmente por las grandes potencias—, el cogobierno —las redes asimétricas— y el autogobierno —el sistema del capitalismo mundial—.

Así las cosas, abocada a iniciar la reflexión a partir de la categoría de gobernanza, la propuesta de teoría crítica del gobierno que aquí se presenta

se ocupa de ello en el primer apartado. Para tales efectos y siguiendo la inspiración dialéctica que recomienda «atacar al enemigo en sus propias trincheras», se procede desvelando las limitaciones que presentan las formas de gobernanza ya anotadas, las cuales encuentran su piedra de toque en la acción política antisistémica, es decir, en la lucha de los agentes colectivos más o menos organizados que se oponen al orden que reduce la actividad humana a la condición de mercancía por vía, precisamente, del uso de tales formas. En la segunda parte, y continuando con la ilación inmanente, se intenta una reapropiación crítica de los contenidos y formas de la gobernanza, derivando en el concepto de *contragobernanza* presidido por la interacción entre gobierno y acción antisistémica.

1. La gobernanza, sus formas y sus fallos

Hasta hace poco, el tema del gobierno solía ser abordado exclusivamente en un marco de soberanía estatal-nacional, constitucionalización y división de poderes, horizonte conceptual en el que, por supuesto, su identificación con el Ejecutivo resultaba casi axiomática. A la luz de estos lineamientos, las preocupaciones de la ciencia política se centraban en cuestiones como el reparto funcional entre ramas del poder público —registrándose una tendencia a la expansión constante por parte del Gobierno a costa del Parlamento— y las formas de articulación entre ellas —parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo—, el ejercicio de la función reglamentaria, la organización administrativa del aparato gubernamental, la problemática del control político del Gobierno por el Parlamento, entre otros.

[21]

Al día de hoy, y con fenómenos como la globalización neoliberal en calidad de telón de fondo, la imagen del Gobierno, en tanto mero poder ejecutivo centralizado y sobrepuesto con respecto a la sociedad, se antoja cada vez más anacrónica. En su lugar, desde mediados del siglo xx los teóricos del intercambio venían postulando la existencia de una pluralidad de formas de coordinación de las relaciones sociales, consideración que, sin embargo, solo comenzaría a situarse en un primer plano de atención con la aparición de la problemática conceptual de la gobernanza. En efecto, según Bob Jessop (2008) «la gobernanza se refiere a cualquier forma de coordinación de relaciones sociales interdependientes» (p. 60) o, de manera más precisa, «a mecanismos y estrategias de coordinación de cara a la interdependencia recíproca compleja entre agentes, organizaciones y sistemas funcionales

operativamente autónomos» (2017, p. 230). Por su parte, y en la misma dirección, para Renate Mayntz (2005) «la gobernanza significa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social» (p. 84). Ambos autores, coinciden también en distinguir este significado fuerte de la gobernanza de otro más restringido y alusivo solamente a uno de esos modos posibles de coordinación, es decir, la gobernanza en red o cogobierno, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Un punto de quiebre a favor de esta apertura hacia la coordinación multimodal que trae consigo la idea de gobernanza, fue la conciencia acerca de las limitaciones propias del relacionamiento jerárquico típico del gobierno tradicional, fenómeno que quedó en evidencia no solo en virtud de la crisis económica de principios de la década de 1970, sino de la intensa movilización extraparlamentaria que experimentaron los principales países capitalistas en la coyuntura a mediados del siglo xx, la cual se galvanizó alrededor de temas como los derechos civiles, la paz, el género, el medio ambiente, la política educativa, entre otros. «Crisis de gobernabilidad» —por el supuesto desbordamiento de las capacidades fiscales y administrativas del Estado por cuenta de unas demandas ciudadanas siempre al alza— o de «legitimidad» —por el debilitamiento de la lealtad de las masas dada la funcionalidad del Estado respecto de la tasa de ganancia y dados los cambios culturales presentes en la sociedad civil— fue la conceptualización que se adoptó a derecha e izquierda del espectro político, respectivamente, para referirse a esta situación. En el primer caso, la respuesta consistió en restringir los excesos de democracia que se identificaban como causa — el archiconocido informe de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975) a la Comisión Trilateral—, cuya clave residía en limitar el margen de desenvolvimiento del gobierno centralizado y, en su lugar, enfatizar la coordinación sociopolítica de escala planetaria provista por la esfera autogobernada o autopoietica del mercado. En el segundo caso, se trataba de llamar la atención acerca de las «tendencias a la crisis» (Habermas, 1995) que estaría experimentando el capitalismo contemporáneo, las cuales abrían la posibilidad de construir nuevas pautas normativas para la regulación social, fundándose para ello en acuerdos presididos por el diálogo y la deliberación.

«Mando», «intercambio» y «red», al decir de Jessop (2017), o «gobierno jerárquico», «autogobierno» y «cogobierno», en términos de Jan Kooiman (2005), serían las formas de coordinación inherentes a la idea de

gobernanza, teniendo siempre como marco de referencia la índole cada vez más disfuncional del relacionamiento puramente jerárquico propio del Estado contemporáneo en un escenario de globalización. No obstante, en lo relacionado con el control del orden público interno sus funciones han seguido descansando —y de manera incuestionada por parte de los teóricos de la gobernanza— en la relación mando-obediencia.

Si se retoma la clásica metáfora que remite el concepto de gobierno al manejo del «timón» —de la raíz griega *kubernao*—, esto es, a la actividad de guiar la nave colectiva hacia un objetivo común, entonces el mando o jerarquía se refiere a aquel modo de pilotear un grupo humano consistente en la concentración de las capacidades de coordinación imperativa por parte de un ente separado de la sociedad. Tales capacidades se traducen en aquella relación arriba-abajo que se encarna en un aparato burocrático y en su despliegue de órdenes administrativas orientadas a la racionalización y la planificación. Según Kooiman (2005), se trata de «transacciones redistributivas (transferencias de una dirección) [...] y la exposición de un conjunto de normas definidas y obligaciones. Se considera que las jerarquías funcionan bien mientras puedan acomodar una variedad limitada de necesidades y medios de satisfacción de necesidades» (p. 69), es decir, mientras logren obtener resultados eficaces relacionados con metas colectivas en un contexto de racionalidad limitada. Se deduce entonces que en situaciones de ausencia de ese principio de eficacia se asiste a un fallo del mando o jerarquía.

[23]

En la misma senda, Jessop (2008) destaca cómo, dado que la racionalidad del Estado es de tipo «substancial» —pues se traduce «en la definición y obligatoriedad de las decisiones colectivamente vinculantes, realizadas en nombre del interés público o la voluntad general» (p. 277)—, los fallos del gobierno jerárquico «se valoran siguiendo esta racionalidad sustantiva: se refieren al fracaso en la realización de los propios proyectos políticos del Estado, en los términos de sus propias reglas y procedimientos de actuación» (p. 278).

De otro lado, el intercambio o autogobierno alude al tipo de coordinación que cristaliza en un conjunto de interacciones articuladas de manera despersonalizada, cuya expresión más icónica en la sociedad moderna es la «mano invisible» del mercado. No en vano, Jessop (2017, p. 231) habla de esta forma de gobernanza como «una coordinación *ex post* basada en una racionalidad formal y procedimental orientada a la

asignación de recursos que son escasos a fines que compiten entre sí. En el caso de la «anarquía» literal del mercado, esto implica interminables esfuerzos «economizadores» en la «maximización del beneficio». El carácter despersonalizado que preside la relación mercantil resulta autogubernativo en el sentido de la *autopoiesis* o autoproducción que, inspirada en la biología, la teoría de sistemas contemporánea ha erigido en eje reflexivo. Siguiendo esas huellas, Kooiman (2005) señala cómo la «*autopoiesis*, especialmente en el sentido amplio de autorreferencialidad y conceptos relacionados, puede ser vista como punto de inicio para la teorización del autogobierno en las sociedades modernas» (p. 66). Se trata, de la autonomía y hermetismo —aparentes, según se abordará más adelante— del mercado, en tanto matriz relacional capaz de colonizar otras esferas de la vida social y que se produce y reproduce a sí mismo en el marco de una dinámica en la que «los componentes interactivos repetidamente generan la misma red de procesos» (p. 66). Así las cosas, se entiende que hay un fallo de mercado cuando la eficiencia no logra presidir la relación entre necesidades y asignación de recursos.

[24]

En cuanto a la gobernanza en red o cogobierno, aparece como «una alternativa, no un híbrido de, a los mercados y las jerarquías» que sobrepasa «los límites de los sectores público, privado y voluntario» (Rhodes, 2005, p. 107). Tal alternativa gira en torno a relaciones de cooperación y horizontalidad entre un conjunto plural de intervinientes, las cuales discurren indistintamente a través de la negociación y la deliberación. Esos intervinientes, de otro lado, se insertan en la red a partir de posturas autogubernativas, aunque al hacerlo deben ceder una parte de su autonomía de cara al logro de metas compartidas. Pero si la pluralidad y la dialogicidad favorecen el desplazamiento de la jerarquía por la heterarquía, compartiendo la red este rasgo con la idea de democracia, en cambio ella no prevé mecanismos para superar o compensar las desigualdades de poder existentes entre los participantes como sí lo hace esta —la regla de la mayoría, que es el mecanismo igualador por excelencia de la democracia—. Así pues, la «gobernanza organizada sobre esta base no tiene por qué conducir a una simetría completa en las relaciones de poder ni a la igualdad absoluta en la distribución de beneficios» (Jessop, 2008, p. 60), con el agravante de que a diferencia de lo que ocurre en un marco democrático, los participantes en la red toman decisiones de incidencia pública pese a no portar una legitimidad política fundada en la colectividad política amplia.

La esfera de desenvolvimiento del cogobierno, por otra parte, es diversa (Kooiman, 2005), yendo desde el plano interindividual al inter e intraorganizacional, e incluso más allá, al ámbito general de las relaciones entre lo social y lo político-institucional en las diversas escalas territoriales. Respecto de sus fallos, finalmente, se presentan cuando el diálogo se distorsiona bien sea por una banalización o por una instrumentalización derivadas de las desigualdades de poder presentes al interior de la red, las cuales se manifiestan, en general, en una pérdida de confianza mutua entre los participantes que imposibilita los acuerdos.

Pero más allá de las condiciones específicas que presiden cada caso, lo cierto es que los fallos de eficacia, eficiencia y distorsión comunicativa que afectan respectivamente a los modos de gobernanza comparten el mismo fundamento: todos remiten a la gestión del conflicto político, al deterioro del respaldo de los agentes involucrados, a la contradicción y balance de fuerzas dados en torno a necesidades y aspiraciones de los distintos grupos sociales, se trata del debilitamiento de la capacidad de las formas de gobernanza —y de su combinación específica o colibración— para mantener bajo control la acción política que las desafía, es decir, la acción política opositora o antisistémica.

[25]

En el caso del gobierno jerárquico, lo anterior queda de manifiesto en la pérdida de legitimidad institucional que configura un fallo del Estado, por cuenta de su incapacidad para alcanzar los fines colectivos que se ha propuesto. En otros términos, la eficacia estatal es un momento del proceso de construcción de la lealtad de las masas, ante cuya ausencia este se ve obstaculizado. Por supuesto, desde la perspectiva de la administración pública liberal, el análisis de la problemática queda mistificado tras una hojarasca tecnocrática —falta de experticia de los funcionarios públicos, errores de planificación o de diseño institucional, impactos del cortoplacismo electoral sobre la gestión pública, entre otros—. No obstante, incluso este tipo de discurso se ve forzado a meter baza en la esfera de la acción política cuando se refiere a los efectos distorsionantes que trae consigo la actividad de los grupos de presión, temática respecto de la cual su apuesta se limita a la introducción de rediseños institucionales que garanticen una mayor autonomía —por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas (quango)—.

Evidentemente, las limitaciones de esta clase de enfoque se enraízan en su comprensión abstracta del fenómeno, en virtud de la cual se soslaya la tensión existente entre acumulación capitalista y cohesión social, a cuyo equilibrio tiene que proveer el Estado moderno y tras la cual bulle una determinada correlación de fuerzas. Como bien ha señalado Jessop (2008), «aunque el Estado puede intervenir en respuesta a los fallos del mercado, por lo general solo modifica las formas o lugares de dichas contradicciones —introduciendo las luchas de clase dentro del Estado y también generando tendencias hacia la crisis» (p. 277).

Ahora bien y a propósito de los fallos del mercado, no hay duda de que su explicación apunta al carácter ficticio de la médula autopoietica que preside su dinámica. En efecto, el intercambio mercantil en la sociedad capitalista nunca es ni autosuficiente ni puro, pues no solo exige una enmarcación político-institucional, sino que además y sobre todo lleva en su seno su propia antítesis: la fuerza de trabajo, que más allá de un bien transable en el mercado es *actividad humana viva*, con todo lo que ello supone en punto a proclividad a la resistencia, no solo respecto de las formas de control jerárquico sino, principalmente, de las propias pautas autogubernativas del mercado. Dicho en términos de Claus Offe (1992a), la cuestión es que en el caso de la fuerza de trabajo se derrumban las barreras que las necesidades de reproducción del capital buscan establecer entre las esferas de lo normativo y de lo sistémico.

[26]

La institución del *mercado de trabajo* y del «trabajo asalariado libre» es ficticia en la medida en que lo que interesa en la «mercancía» fuerza de trabajo es precisamente lo que la distingue, tanto positiva como negativamente, de todas las demás mercancías: el que siendo fuerza de trabajo «viviente», 1) no se crea con el propósito de venderse, 2) no es separable de su poseedor y 3) solo puede ponerse en marcha por medio de su poseedor. Esta adhesividad insoslayable al sujeto de la fuerza de trabajo implica que estén enhebradas inseparablemente entre sí en el trabajo asalariado las categorías de «actuación» y «funcionamiento», de integración social y sistémica (p. 48).

Así pues, la autopoiesis del mercado no es tal, o por lo menos no lo es plenamente, comoquiera que incorpora en su seno el mundo volitivo y normativo propio del trabajo asalariado, lo cual introduce distorsiones en la «objetividad» de la determinación sistémica al contaminarla de comprensión intersubjetiva o, en una palabra, al politizarla.

Como puede verse, el argumento de Offe (1992a) remite a la contradicción fundamental de la mercancía identificada por Marx y consistente en su doble faceta como valor de uso y valor de cambio, tensión irresuelta que deriva en el esfuerzo nunca consumado del capitalismo por someter la actividad humana a la ley del valor. Semejante incompletud explica su necesidad de apelar, más allá de la esfera del mercado, a mecanismos e instituciones extraeconómicas que se extienden desde el plano de la vida cotidiana —por ejemplo, el trabajo doméstico no remunerado— a lo político-institucional —el Estado y su provisión de regulaciones, justicia, incentivos a la innovación tecnológica, inversiones en infraestructura y, por supuesto, aseguramiento de la reproducción de la fuerza de trabajo: su productividad y suministro continuo mediante políticas de bienestar, orden público, entre otros—.

Así las cosas y dada esa condición de la fuerza de trabajo como mercancía ficticia, queda validado el argumento a propósito de los fallos del mercado como fenómeno imputable a la acción antisistémica: la resistencia de los individuos a que las decisiones acerca de su vida y de su realización como seres humanos se vean reducidas a mera función de la autopoiesis mercantil.

[27]

Por último y en lo que se refiere al cogobierno, sus fallos, como ya se anotaba, remiten a la imposibilidad o la dilación de los acuerdos, tanto por vía deliberativa como de negociación de intereses, dificultades que tienen que ver con las diferencias existentes —tanto en recursos de acción como en afinidad o no con los valores dominantes en la sociedad— entre las organizaciones del gran capital y las de la sociedad civil no corporativa —agrupaciones solidarias desenvueltas alrededor del trabajo y las identidades— que confluyen en una red de políticas públicas. El elogio que los teóricos de la gobernanza hacen de la condición no tutelada desde el punto de vista del gobierno jerárquico tradicional de una tal red se traduce, en lo concreto, en una mistificación de la asimetría allí existente, la cual además de ser reproducida es potenciada. En efecto, la gobernanza en red convive con y valida dos circunstancias incompatibles con la democracia: a) los participantes carecen de legitimidad en términos de regla de la mayoría para la toma de decisiones con efectos públicos; y b) la interacción entre los desiguales estimula los desarrollos corporativistas —cosa que hasta los neopluralistas han reconocido al censurar las «comunidades centradas en políticas»—.

De hecho y yendo aún más allá, Jessop (2017) ha defendido — apoyándose en Jonathan Davies— que este tipo de gobernanza termina conduciendo, paradójicamente, a un relanzamiento del gobierno jerárquico.

[Davies] interpreta el movimiento que va desde la jerarquía a la gobernanza como un aspecto de la lucha continua por la hegemonía bajo el neoliberalismo. En este contexto, contra las afirmaciones de que la gobernanza en red es simétrica (al menos en el sentido de que no es jerárquica), destaca que en realidad es marcadamente asimétrica y que esas asimetrías están enraizadas —y al tiempo median— en la amplia y contradictoria totalidad de las formaciones sociales capitalistas con sus grandes concentraciones de poder y riqueza, su creciente competitividad y su inestabilidad crónica [...]. También apunta que la coordinación en red tiende a degenerar en coordinación jerárquica porque las redes fallan a la hora de cultivar sujetos gobernantes capaces de resolver problemas de práctica política y de gestión en redes despolitizadas y basadas en la confianza. Llega a la conclusión de que el fracaso de la gobernanza en red desplaza el poder estatal a lo largo del continuo consenso-coerción gramsciano desde el liderazgo hegemónico hacia la dominación (p. 248).

[28]

En conclusión, el tan saludado paso «del gobierno a la gobernanza» es apenas la antesala de un movimiento inverso que va de la gobernanza a la jerarquía. Y tal es precisamente el camino que de manera ineludible se recorre al momento de intentar corregir los fallos de jerarquía, autogobierno y cogobierno, es decir, cuando el ejercicio gubernativo se eleva hacia la metagobernanza. Esta alude, en efecto, no ya a los intentos de corrección de los fallos que cada forma de gobernanza despliega aisladamente, sino al reajuste y recomposición del balance entre dichas formas, esto es, a su *colibración*: «El objetivo de la colibración es alterar la importancia de los modos individuales de gobernanza, de manera que el conjunto general de acuerdos de gobernanza [...] se adapte mejor para coordinar relaciones sociales complejas» (Jessop, 2017, p. 235).

Por supuesto, esa modificación del equilibrio entre jerarquía, mercado y red, que apunta a alterar su importancia relativa, es algo que demanda la presencia de un operador central que actúe desde arriba y que solo puede ser encarnado por el Estado. Tal es el concepto de coordinación «a la sombra de la jerarquía», debido a Fritz Scharpf (Jessop, 2017, p. 240), que ha hecho carrera y que se refiere a la presencia del Estado ya no tanto como instancia

imperativa, sino más bien como un regulador cercano a la imagen del «primero entre iguales».

La investigación empírica de la ciencia política ha aclarado que no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más bien de un cambio en su forma [...]. En particular, el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal, a imponer decisiones autoritarias allí donde los actores de la sociedad no lleguen a un acuerdo y a intervenir mediante un acto legislativo o ejecutivo en un sistema de autogobierno [...]. Así, el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados y su combinación, autorregulación «a la sombra de la jerarquía», puede ser más efectiva que cualquiera de las formas «puras» de gobernanza (Mayntz, 2005, p. 89).

Sin embargo, incluso estos esfuerzos de metagobernanza orientados a restablecer el equilibrio en aras de la «gobernabilidad» son también propensos a los fallos y a las crisis al vaivén de las relaciones de fuerzas y del desafío «descolibrador» de los gobernados, dinámica cuyo sentido se intentará mostrar a continuación.

2. Acción política antisistémica y contragobernanza

[29]

De conformidad con lo señalado hasta aquí, la causalidad de los fallos de gobernanza remite a la acción política antisistémica, es decir, a la lucha de las fuerzas colectivas contrarias al orden sociopolítico que, haciendo uso indistintamente de la jerarquía, el intercambio autopoiético y las redes asimétricas, busca someter la actividad humana a la ley capitalista del valor. Tal es el punto de partida de una perspectiva crítica del gobierno, a la luz de la cual existe una relación de doble vía entre este y la acción política que se le opone, cuestión cuya formulación en términos de hipótesis sería de este tenor: toda teoría del gobierno es una teoría de la acción política antisistémica —pues dicha acción es capaz de introducir transformaciones de profundidad desigual en la esfera del gobierno, incluyendo su derrumbe total— y toda teoría de la acción política antisistémica es una teoría del gobierno —pues tal acción presupone algún tipo de coordinación interna o, en otros términos, conlleva el problema del gobierno de sí misma—. Dados todos estos presupuestos, se concluye que una teoría crítica de la gobernanza solo puede ser pensada en la perspectiva de su propia negación, esto es, como una teoría de la contragobernanza.

Contragobernanza, pues, como el nombre para designar una teoría crítica del gobierno realmente existente, la cual se guía por el punto de vista de las fuerzas sociales y políticas opuestas a la valorización capitalista. En cuanto tal, la idea de contragobernanza comparte con la gobernanza la comprensión del gobierno como una relación sociopolítica que envuelve una pluralidad de formas de coordinación entre agentes y organizaciones interdependientes y desenvueltas en diferentes escenarios —global, regional, nacional, subnacional, local, entre otros—; sin embargo, la visión que la inspira es muy diferente: mientras que desde un abordaje de gobernanza tal coordinación multimodal responde al hecho de que el viejo paradigma de gobierno centralizado y jerárquico se ha vuelto disfuncional en relación con la naturaleza desterritorializada del capital en un escenario de globalización neoliberal, para la contragobernanza la apuesta por la coordinación en cuestión está articulada a la índole de su programa político, que combina radicalización democrática —política de base autogubernativa— y controles republicanos —gobierno central interpelado y desafiado por la desconfianza ciudadana—.

[30]

Paralelamente, gobernanza y contragobernanza comparten también un mismo presupuesto sociopolítico, a saber, que en las sociedades contemporáneas los límites entre Estado y sociedad civil son cada vez más imprecisos. En el caso de la teoría política crítica, Antonio Gramsci (1984, p. 158) fue el primero en reparar en ello, como lo evidencian varias de sus categorías —bloque histórico, hegemonía, sociedad civil, entre otros—, pero, sobre todo, su comprensión del Estado, no simplemente como aparato sino como un proyecto que penetra la sociedad civil e induce a los individuos a comportarse en función del mismo, es decir, como «funcionarios de la superestructura». En ese sentido, Gramsci no titubea en definir al Estado como «sociedad política + sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción».

Apoyado en esta argumentación gramsciana, Jessop (2017, p. 240) concibe al Estado como «gobierno + gobernanza “a la sombra de la jerarquía”». Sin embargo, en la medida en que se ha demostrado que la interacción dialéctica entre gobierno y acción política antisistémica es el factor explicativo de los fallos de gobernanza, se hace necesario ir más allá de la proposición de Jessop —la cual delata su afinidad con las teorías que entienden la acción solo como constituida por la estructura pero no como

constituyente de esta—, complementándola así: «gobierno + gobernanza “a la sombra de la jerarquía”» + *contragobernanza*, es decir, centrando la atención no en las capacidades del orden establecido para responder a la acción que lo desafía —la colibración—, sino más bien en el papel «descolibrador» de esta última.

Finalmente, gobernanza y contragobernanza comparten también sus modos específicos ya señalados, es decir, gobierno jerárquico, autogobierno y cogobierno, aunque el móvil hermenéutico que los impulsa difiere de manera notable en cada caso: en la gobernanza, armonizar expansión global del capital y gobierno; en la contragobernanza, potenciar el accionar político de las fuerzas antisistémicas. Vistas las cosas con más detalle, se tiene lo siguiente:

a) La contragobernanza cuestiona la jerarquía por sus ribetes elitistas que desembocan en la erección de un gobierno de la minoría en favor de la minoría —democracia desde arriba— y, más específicamente, en un conjunto de diseños y mecanismos institucionales que, por razones de espacio, aquí solo se puede dejar enunciados:¹ la colonización de funciones legislativas por el Ejecutivo; la autonomización de este último, tanto respecto del Parlamento como de la ciudadanía, alcanzada a través de la deriva partidocrática del régimen democrático-representativo; el consiguiente carácter oligopólico de tal régimen (Macpherson, 1991); la desideologización de los partidos, más preocupados por ganar elecciones que por representar intereses concretos —partidos atrapados—; la cartelización de dichos partidos a medida que se amplía la financiación pública de los mismos, con lo cual derivan en instrumentos estatales para infiltrar la sociedad civil (Katz y Mair, 2007; Gramsci, 1984); la consiguiente apelación a formas de legitimación centradas en la prefabricación tecnocrática del carisma de los dirigentes (Dubiel, 1993); el uso cada vez más frecuente del mecanismo del Estado de excepción —justificado, por ejemplo, por amenazas a la «seguridad global» provenientes de grupos terroristas desterritorializados—; y finalmente, el expediente de la gobernanza en red como instrumento ideológico —por cuanto oculta, según ya se analizó, las desigualdades de poder existentes entre los intervinientes y les otorga poderes decisionales públicos pese a carecer de legitimación democrática, es decir, configurando un corporativismo repotenciado—.

[31]

¹ Para un análisis detallado de esta problemática, véase Julio Quiñones (2010).

b) La contragobernanza entiende el autogobierno como el gobierno de todos en favor de todos, esto es, como el ejercicio a través del cual un colectivo se da sus propios fines y su propia ley, todo lo cual cristaliza en la idea de democracia desde abajo. Los componentes de este último concepto son la existencia de una asamblea ciudadana soberana, el rechazo del mecanismo de la representación política, la apuesta por la capacidad política de las personas comunes y la separación entre política y administración. El alto nivel de exigencia de estos requisitos es una de las razones por las cuales el autogobierno, por lo menos en su forma pura, se ve restringido a la escala de lo local, la cual, por otra parte, de siempre fue el escenario de desenvolvimiento de la comunidad.

Así las cosas, comunidad y municipio son las categorías llamadas a condensar una idea de solidaridad—el dar y recibir, la reciprocidad o *munus*— que no debe ser comprendida en el sentido de la autopoiesis, es decir, como sistema cerrado que exalta la homogeneidad cultural de la comunidad, el ensimismamiento y la exclusión de la diferencia. Por el contrario, se trata de una solidaridad más afín con la noción de autogestión, donde lo que se busca es potenciar a la comunidad como pilar de desarrollos democráticos desde abajo: aquí la visión que predomina es la de la comunidad como proceso —y, por tanto, con patrones de solidaridad en mutación constante— y no como algo estático, pero, sobre todo, como articulada —y abierta— a proyectos políticos más amplios. Bajo esta luz, la comunidad aparece como el núcleo de lo que David Harvey (2014) ha llamado «el particularismo militante», para el cual «todas las políticas (no importa de qué tipo ni si su objetivo es local, urbano, regional, nacional o planetario) tienen su origen en el desarrollo colectivo de una visión política determinada, por parte de personas determinadas, en lugares y momentos determinados» (p. 206).

Ese imperativo de la inserción de las comunidades en proyectos más amplios confluye, necesariamente, en la lucha por la defensa de los bienes comunes, tanto naturales —bosques, pastos, caminos, aire, agua, entre otros— como cognitivos —materiales genéticos, ondas radiales, Internet, productos culturales, educación, salud, entre otros—. Todo esto faculta para pensar en la existencia de comunidades tradicionales y nuevas, pero de cualquier forma involucradas en una oposición respecto de los intentos del capital por ejercer control sobre dichos bienes comunes a través de la introducción de un nuevo «vallado» o *enclosure* marxiano que invalida el carácter ora público, ora comunitario de los mismos.

Ahora bien, esta disputa entre comunidades y capital alrededor de los bienes comunes desvela el carácter de relación social y no simplemente cósmico que los define. Pero, lo que es más, dado que tal conflicto se desarrolla prioritariamente en los escenarios municipales, queda en evidencia también que la propia dimensión de lo espacial es un bien común en contienda y, asimismo, una relación social, a la vez producida y productora:

En tanto que producto [...] el espacio interviene en la producción misma: organización del trabajo productivo, transportes, flujos de materias primas y de energías, redes de distribución de los productos, etc. A su manera productiva y productora, el espacio entra en las relaciones de producción y en las fuerzas productivas (Lefebvre, 2013, p. 56).

Urbanización es, en tales condiciones, el término que describe el conflicto entre comunidades y capital en torno al espacio, apostando el segundo por imponer sobre este último su lógica, a la vez homogeneizadora de la vida cotidiana —regulación del tiempo mediante la continuidad que introducen las vías, los medios de comunicación, los métodos de control poblacional— y fragmentadora —el loteamiento y la parcelación inherentes a la propiedad privada, que conduce a la formación de guetos urbanos, conjuntos cerrados, expansiones suburbanas y, por ende, a la jerarquización del territorio y la gentrificación—.

[33]

Hilando fino en torno a estos fenómenos, Harvey (2014) ha mostrado la interrelación existente entre las formas de producción industrial y urbana: los excedentes generados en la primera se invierten en la segunda. Así las cosas, el autor llama a reconceptualizar la lucha de clases —un ejercicio que tiene plena validez en el contexto de la metrópoli contemporánea— y, por ende, a tomar conciencia acerca de la necesidad de interrelacionar los conflictos enclavados en la fábrica y en la ciudad o, lo que es lo mismo, las luchas en la esfera de la producción y en la de la reproducción —ampliando la noción de proletariado para incluir a quienes trabajan en la construcción, en mantenimiento y reparación, provisión de insumos, servicios, cadena alimentaria, trabajo doméstico, así como al trabajo por cuenta propia, al trabajo migrante, entre otros—. Solo a partir de esa conjunción de las disputas industrial y urbana sería posible la transformación del espacio capitalista en un espacio alternativo o, en términos de Henri Lefebvre (2013, p. 117), «heterotópico», es decir, gestionado por las comunidades en clave de

autogobierno: «¡Cambiar la vida! ¡Cambiar la sociedad! Nada significan estos anhelos sin la producción de un espacio apropiado [...] a nuevas relaciones sociales, un nuevo espacio, y viceversa».

Así pues, las contiendas desenvueltas en la esfera local y en la perspectiva de la heterotopía son la fuente de una renovada idea de la solidaridad comunitaria, en la cual vienen a abreviar los movimientos sociales. Desde ese punto de vista, las categorías de comunidad y de municipio ejercen una función de mediación entre los individuos y tales movimientos, de un lado y, del otro, entre diferentes segmentos de clase. Si a eso agregamos que el universo de la vida cotidiana es epicentro de la resistencia contra el patriarcado, que la urbanización desenfrenada impacta el medio ambiente al desruralizar, que es en las grandes metrópolis contemporáneas donde conviven etnias, religiones, opciones sexuales, entre otros, y que en ellas se desarrollan los conflictos en torno al consumo colectivo —provisión de equipamiento urbano y de servicios—, entonces la comunidad y el municipio son espacio de constitución de clase y de confluencia entre luchas identitarias y luchas anticapitalistas en sentido autogubernativo.

[34]

c) La contragobernanza entiende el cogobierno como una trama de relaciones horizontales que, partiendo de la pluralidad propia de una política de base autogubernativa, reconoce la necesidad de un gobierno central que sea expresivo de la soberanía popular y que rinda cuentas a los ciudadanos. La autonomía de la que gozan los dos extremos de la ecuación —política de base y gobierno central— se combina con una intencionalidad cooperativa que discurre a la vez por canales de negociación y de deliberación. En tal sentido, el cogobierno supone tanto una acción como una institucionalidad que parten de los microespacios comunitarios incardinándose en conflictos de mayor escala —nacional y global—. El conjunto de esta dinámica se traduce, a propósito de la acción antisistémica, en una relación de doble vía: la lucha que adelantan movimientos sociales insertos en proyectos de articulación hegemónica, que incluyen partidos políticos, y la acción de partidos políticos capaces de gobernar pero, a la vez, de abrirse al control desde abajo ejercido por movimientos sociales, es el gobierno de la mayoría en favor de todos —democracia cogubernativa—, tras el cual palpita la tensión entre un radicalismo democrático de inspiración comunitaria y un republicanismo centrado en la preocupación por el control de los gobernantes.

Respecto del afán democrático-radical, el cogobierno se apoya en la idea que según Benjamin Barber anima a la «democracia fuerte», esto es, que la inserción en proyectos presididos por la solidaridad —lo propio de la vida en comunidad—, precisamente potencia los impulsos participativos de las personas y promueve la transformación del conflicto en cooperación:

La democracia fuerte [...] desarrolla una política que puede transformar el conflicto en cooperación a través de la participación ciudadana, la deliberación pública y la educación cívica [...] debemos recordar que el vínculo propio de la democracia fuerte surge no de esencializar lo comunitario sino de la deliberación, el trabajo, la empatía y la imaginación comunes (Barber, 1984, pp. 135 y 249. Traducción propia).

No obstante, tal transformación depende de la aptitud para construir un proyecto político capaz de alcanzar la hegemonía, comoquiera que esta última es la relación cogubernativa por excelencia: sus contenidos no emanan simplemente de la construcción teórica o la imaginación de una elite intelectual, sino que en paralelo abrevan en la diversidad de las formas de pensar y sentir que se encuentran en la base, es decir, apuntan a dar cuenta de la pluralidad de fenómenos de autogobierno existentes en la sociedad con sus respectivas expresiones espirituales. En tales condiciones, un proyecto hegemónico de radicalización democrática debe ser entendido bien como la «traducción de lo concreto a lo abstracto» de la que habla Harvey —proceso por el cual la innovación social que germina en los «particularismos militantes» se proyecta al plano de lo general creando nuevas significaciones colectivas— o bien como la «catarsis» gramsciana —el paso de lo corporativo o de grupo a lo ético-político o nacional popular—.

[35]

En cuanto al tema del control de los gobernantes, debe ser asumido desde una doble perspectiva: la de lo institucional —federalismo, fraccionamiento del poder, sometimiento a la ley y apertura al pluralismo político— y la de la desconfianza ciudadana. Esta última exige tanto la vigencia de la deliberación pública, en el sentido de la «disputabilidad», que autores republicanos como Philip Pettit (1999) han reclamado —la arbitrariedad de los gobernantes se reduce cuando los ciudadanos pueden disputar sus decisiones—, como su ejercicio concreto por parte de movimientos sociales que la traducen en derecho de resistencia.

Pero los movimientos y su resistencia civil no solo se erigen en el agente y el medio de la desconfianza ciudadana —tanto respecto del

[36]
gobierno instituido como de los partidos políticos—, sino, lo que es más, marcan el punto de partida de la construcción de la hegemonía en su calidad de praxis política concreta: es la etapa de las autodefiniciones temáticas y de la identificación de los adversarios sociales, etapa que se corresponde con la construcción misma de la identidad colectiva de los movimientos. Tal identidad, efectivamente, que en términos de Alberto Melucci «es una definición interactiva y compartida, producida por varios individuos que interactúan y que hace referencia a las orientaciones de su acción, así como al ámbito de oportunidades y restricciones en el que tiene lugar su acción» (Tejerina, 1998, pp. 130-131), es el producto de una tensión que discurre entre el adentro —los flujos comunicativos entre las diversas organizaciones que se articulan en red, el ejercicio sintético y teórico-transformativo de los intelectuales del movimiento, entre otros— y el afuera —el enfrentamiento con sus opositores sociopolíticos—. Adicionalmente y desde otro punto de vista, semejante autodefinición identitaria encuentra su lugar de gestación en el orden de lo informal y comunitario al que se hacía referencia a propósito de la contragobernanza autogubernativa. Y ahí cabe resaltar, nuevamente, cómo esas luchas comunitarias y locales nucleadas alrededor de los bienes comunes amplían el espectro de la composición de clase de los movimientos como fenómeno articulado en simultánea a la esfera de la producción y a la de la reproducción social. Por supuesto, tales luchas remiten no solo a los bienes generados local y profesionalmente —fenómeno que tendría su expresión clasista, siguiendo la síntesis hecha por Offe (1992b), en la «vieja clase media» y en los sectores «desmercantilizados», pero también en la clase obrera en el sentido de Harvey—, sino a los bienes cognitivos, en torno a los cuales gravitan principalmente los sectores de «nueva clase media».²

El segundo momento —pues, pese a su importancia, la acción de los movimientos sociales no logra abarcar el conjunto de la interacción sociopolítica que configura la hegemonía— es el paso hacia la articulación de esos temas particulares que defienden los movimientos en una nueva unidad que no se reduce a la sola sumatoria de los mismos y que apunta, más allá de la mera resistencia, a un proyecto de dirección de la sociedad en su conjunto. En efecto, solamente cuando se produce el salto cogubernativo, es decir, cuando las luchas de abajo hacia arriba encarnadas por los movimientos se conjugan con el ejercicio del gobierno, las fuerzas involucradas pueden

² Para un análisis más contemporáneo de la composición de clase de los movimientos sociales, véase Donatella Della Porta y Mario Diani (2015).

alcanzar el nivel de cohesión necesario para controlar los aparatos de producción cultural de la sociedad civil en los que se fragua la hegemonía. Sin gobernar —bien lo sabía Gramsci— las fuerzas subalternas no logran consumir su unidad y, en cambio, son llevadas a la desorganización por lo político-instituido. Por supuesto, la tarea de gobernar es propia de los partidos políticos.

No obstante, aquí aparece el tercer y último momento de la construcción hegemónica, donde los movimientos vuelven al primer plano, subrayando así el componente republicano de la idea de contragobernanza: el ejercicio de la desconfianza ciudadana respecto del partido político aliado o afín. Aunque Gramsci (1984) alertó sobre la tendencial reducción de la figura partidista a instrumento de infiltración de la sociedad, al mismo tiempo sobreestimó al partido como el «mito-príncipe» llamado a dar forma a la «fantasía concreta» de lo nacional-popular, incurriendo así en una mistificación. A contrapelo, en perspectiva de contragobernanza el «mito-príncipe» contemporáneo solo puede ser entendido como la interacción cogubernativa entre movimientos sociales y partidos políticos, de tal forma que unos y otros conservan cierta autonomía: los movimientos ejercen el control político sobre los partidos y estos tienen un margen de maniobra para darle forma universal a los temas particulares agitados por aquellos. Evidentemente, para que esta articulación pueda tener éxito, se requiere la adopción por los partidos políticos de un modelo organizativo que se abra al control desde abajo —según formas de elegir dirigentes y candidatos, representatividad de fracciones internas y mecanismos que faciliten el control de los dirigentes por parte de militantes y simpatizantes—: es el modelo del «partido de movimientos», en tanto vehículo de cogobierno.

[37]

Conclusión

La gobernanza es la forma actual del gobierno y se orienta a utilizar sus modos específicos de coordinación sociopolítica —gobierno jerárquico, autogobierno y cogobierno— en función del sometimiento de la actividad humana a la ley capitalista del valor. En la medida en que tales modos experimentan fallos referibles a la acción opositora o antisistémica —la jerarquía, por su dependencia respecto de la tensión entre acumulación de capital y lealtad de las masas; el autogobierno, dado el carácter de mercancía ficticia del trabajo humano; y el cogobierno, en virtud de la distorsión comunicativa propia de redes signadas por la asimetría de poder— queda

identificado el punto de partida de la *contragobernanza* en tanto teoría crítica del gobierno. Así, toda teoría del gobierno es una teoría de la acción política antisistémica y toda teoría de la acción política antisistémica es una teoría del gobierno.

En clave de *contragobernanza*, el gobierno jerárquico cristaliza en una versión elitista de la democracia. El autogobierno, de otro lado, es el despliegue que emana de una solidaridad incardinada en la comunidad y el municipio en torno a los bienes comunes y en sentido no autopoiético, pues se abre a proyectos políticos más amplios. El cogobierno, finalmente, es la conjunción de una política de base autogubernativa y de un gobierno central sometido a control popular, de una parte; de la otra, es la hegemonía que articula el accionar de abajo hacia arriba, propio de los movimientos sociales con la dirección del gobierno ejercida por los partidos políticos. El resultado es el «mito-príncipe» contemporáneo: la figura del «partido de movimientos».

Referencias bibliográficas

1. Amin, Samir. (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
2. Barber, Benjamin. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California.
3. Crozier, Michel; Huntington, Samuel & Watanuki, Joji. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. *Internet Archive*. Retrieved from https://archive.org/stream/TheCrisisOfDemocracy-TrilateralCommission-1975/crisis_of_democracy_djvu.txt
4. Della Porta, Donatella y Diani, Mario. (2015). *Los movimientos sociales*. Madrid: UCM/CIS.
5. Dubiel, Helmut. (1993). Democracia. En: *¿Qué es neoconservadurismo?* (pp. 45-69). Barcelona: Anthropos.
6. Gramsci, Antonio. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
7. Harvey, David. (2014). Ciudad y justicia: los movimientos sociales en la ciudad. En: *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (pp. 204-224). Madrid: Akal.
8. Habermas, Jürgen. (1995). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
9. Jessop, Bob. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
10. Jessop, Bob. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Catarata.

11. Katz, Richard S. y Mair, Peter. (2007). La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas. En: Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Linz, Juan J. (eds.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos* (pp. 101-125). Madrid: Trotta.

12. Kooiman, Jan. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

13. Lefebvre, Henri. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

14. Macpherson, C. B. (1991). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.

15. Mayntz, Renate. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

16. Offe, Claus. (1992a). «Ingovernabilidad». Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis. En: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (pp. 27-53). Madrid: Sistema.

17. Offe, Claus. (1992b). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. En: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (pp. 163-244). Madrid: Sistema.

18. Pettit, Philip. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós. DOI: 10.1093/0198296428.001.0001

19. Quiñones, Julio. (2010). Acerca del estado actual de la teoría del gobierno. *Ciencia Política*, 10, pp. 84-119.

20. Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-121). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

21. Tejerina, Benjamín. (1998). Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores. En: Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (eds.). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 111-138). Madrid: Trotta.



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

25 x 32,9 cm

2019

Medellín



La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas*

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas (Colombia)**

Resumen

Este artículo desarrolla la discusión de la literatura en torno a los enfoques, conceptos y actores en los procesos de transferencia de políticas públicas, profundizando en el rol que desempeñan actores expertos en la movilización internacional de las ideas, quienes, a pesar de su centralidad en los procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas, han sido poco estudiados en nuestro contexto. Dada la relevancia de la temática, el artículo presenta los principales aportes conceptuales y perspectivas de análisis del fenómeno político de la movilización internacional de las ideas, entendido como procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas. La revisión de la literatura es pertinente para el desarrollo de nuevas investigaciones en el campo del análisis de las políticas públicas que vinculen como perspectiva teórica la transferencia de políticas públicas.

[41]

Palabras clave

Políticas Públicas; Transferencia; Difusión; Aprendizaje; Movilidad; América Latina.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** julio de 2019

Cómo citar este artículo

Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir. (2019). La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 41-65. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a03

* El presente artículo de revisión se deriva de la tesis doctoral *Actores expertos en la transferencia y adaptación de políticas de reforma administrativa en argentina (1991-2008)*, cuya investigación finalizó en 2016 en la Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.

** Politólogo. Especialista en Administración Pública. Magíster en Políticas Públicas. Doctor en Ciencia Política. Profesor asociado y subdirector académico del Instituto de Educación y Pedagogía, Universidad del Valle, Colombia. Correo electrónico: carlos.w.gomez@correounivalle.edu.co - Orcid: 0000-0002-1656-5343 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=oEL2V4kAAA>

The International Mobilization of Ideas. Approaches, Concepts and Actors in the Study of Transfer and Adaptation of Public Policies

Abstract

This review article discusses the approaches, concepts, and actors in public policy transfers. The discussion, however, focuses on the role played by experts in the international mobilization of ideas, who, despite of their central role in transferring policies, have been little studied in our context. Due to the importance of this matter, the article presents the main conceptual contributions and analysis of perspectives about the political phenomenon of international mobilization of ideas understood as processes of public policy transfer. The literature review is relevant for the development of a new field of research on public policy analysis that includes public policy transfers as a theoretical perspective.

Keywords

Public Policies; Policy Transfer; Diffusion; Learning; Mobility; Latin America.

Introducción

La movilización internacional de las ideas es un fenómeno político que viene ganando relevancia dentro de las ciencias sociales. A partir de la década de 1990, investigadores en ciencia política, administración pública y políticas públicas han prestado mayor atención al papel de las ideas y de los actores partícipes en los procesos de diseño institucional. Dentro de la literatura de las ciencias sociales, dicho movimiento se asemeja a los procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas —*policy transfer*—. Para la comprensión de este fenómeno se han aportado una gran pluralidad de conceptos y enfoques dentro de una discusión relacionada con el rol central que desempeñan las ideas en los diseños institucionales. La literatura sobre la temática es cada vez más robusta en cuanto al papel de las ideas. En la distinción conceptual se destaca la diferenciación aportada por diversos autores entre los términos transferencia, difusión, aprendizaje y movilidad de ideas o políticas. Los enfoques o perspectivas para comprender dicho fenómeno internacional de movilización de las ideas se ubican entre «las comunidades de política», «las comunidades epistémicas» las «redes de transferencia» y la «transferencia acotada».

Los diversos avances sobre la comprensión de este fenómeno político de escala global vinculan a los diversos procesos de transferencia y adaptación de ideas o políticas y actores de diversa naturaleza. La literatura destaca a actores de cuya *expertise* o conocimiento técnico acumulado juega a favor la movilización internacional de las ideas.

Dada la importancia de este fenómeno político y la necesidad de su comprensión en nuestro contexto latinoamericano, este artículo revisa los principales aportes teóricos y conceptuales sobre la materia. La distinción conceptual que se propone y la presentación de los enfoques de análisis, con especial atención al rol de los actores expertos, bien podrían inspirar nuevas investigaciones sobre la materia, hoy escasas, en nuestro ámbito académico. La revisión cobra importancia toda vez que esta serie de conceptos y enfoques ayudan a describir, interpretar y explicar de mejor manera los cambios político-administrativos o institucionales que acontecen en el contexto latinoamericano.

[43]

Particularmente, en dicho contexto latinoamericano y colombiano, los conceptos y enfoques vinculados a la transferencia de políticas públicas que se presentan en este artículo nutren las perspectivas teóricas de análisis para la formulación de las políticas públicas. Esta particular área de desarrollo académico viene ganando terreno en la comprensión de la idea del «Estado en acción». Los analistas de políticas públicas de la región, especialmente en Colombia, pueden complementar lecturas amparadas en modelos de toma de decisiones racionalistas o institucionalistas de los distintos procesos de formulación de políticas públicas, incorporando la perspectiva teórica de la transferencia de políticas públicas, máxime en un contexto donde buena parte de las decisiones de política son transferidas y adaptadas de contextos foráneos.

1. ¿Qué es la transferencia y la adaptación de políticas públicas?

La transferencia de políticas —*policy transfer*— es el proceso por el cual los conocimientos construidos —ideas— de políticas, diseños administrativos e instituciones de una comunidad política son utilizados en la adopción y en el desarrollo de nuevas políticas en otra comunidad. [44] Estudiar la transferencia de políticas implica analizar la interdependencia entre procesos y comunidades políticas (Dolowitz, Hulme, Nellis y O’Neal, 2000; Dolowitz y Marsh, 1996; 2002). El término transferencia de políticas fue tempranamente utilizado en campos diferentes a la ciencia política y las políticas públicas. El derecho comparado fue la disciplina que prístinamente empleó tal concepto para dar cuenta del trasplante de normas de tipo legal de un contexto a otro. Alan Watson (1974) fue el pionero en esta materia (De Jong, Lalenis, y Mamadouh, 2002).

En el campo de la ciencia política y específicamente en el terreno del *policy analysis*, Richard Rose (1991; 1993), Colin Bennett y Michael Howlett (1992), David Dolowitz y David Marsh (1996), Martin de Jong (1999) y Mark Evans y Jonathan Davies (1999) fueron los iniciadores de toda una empresa investigativa que consideraba la posibilidad de transferir otro tipo de instituciones más allá de leyes o normas de tipo legal (véase cuadro 1). A partir de la década de 1990 se comenzaron a considerar nuevas instituciones susceptibles de ser transferidas de un contexto político a otro.

Cuadro 1. Preguntas centrales en los estudios de transferencia de políticas públicas.

| Interrogantes en los procesos de transferencia de políticas | Nivel y aspectos relevantes en la indagación |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Por qué los actores participan en la transferencia de políticas? | Intereses y motivaciones. |
| ¿Quiénes son los actores clave involucrados en el proceso de la transferencia de políticas? | Políticos, burócratas, legislaturas, agencias supranacionales, gobiernos nacionales y subnacionales, cuerpos administrativos, empresas privadas, partidos políticos, medios de comunicación, redes de expertos. |
| ¿Qué se transfiere? | Instituciones, actitudes, ideas, políticas, programas, proyectos, instrumentos. |
| ¿De dónde se extraen las lecciones? | Contextos internacionales, nacionales y locales. |
| ¿Cuáles son los diferentes grados de transferencia? | Relación entre el proceso de transferencia de las políticas con los éxitos o fracasos de la política. |
| ¿Qué limita o facilita el proceso de la transferencia de políticas? | Recursos y apoyos políticos, económicos, sociales y culturales. |

Fuente: elaboración propia a partir de Dolowitz y Marsh (2000).

Adicionalmente, se consideró explicar el papel desempeñado por actores más allá de las tradicionales legislaturas, políticos profesionales y burócratas. Agencias supranacionales, gobiernos nacionales y subnacionales, cuerpos administrativos, empresas privadas, partidos políticos, medios de comunicación, redes de expertos, entre otros, llamaron la atención dentro del proceso (Bozeman, 2000; Stone, 2000; 2001; 2004; Dolowitz y Marsh, 2002; Nickson, 2002; Rubio, 2002; Pollitt, 2003; Evans, 2004; Pal, 2006; Reinholde, 2006; Levi-Faur y Vigoda-Gadot, 2006; Culebro, 2008; Dussauge, 2009; 2010).

A pesar de las potencialidades de los procesos de transferencia de políticas públicas, cuando llegan a su etapa de adaptación en la sociedad de destino son frecuentemente resistidos o rechazados. Esta situación sugiere ver este tipo particular de procesos como algo complejo, en lugar de una simple imitación u homologación de instituciones, ideas, políticas, programas o instrumentos (véase cuadro 2). Como en un trasplante quirúrgico, el nuevo órgano trasplantado es rechazado por el nuevo cuerpo, las instituciones pueden sufrir el mismo destino si no se atienden los objetivos del proceso y las condiciones del nuevo contexto (De Jong *et al.*, 2002).

Cuadro 2. Factores intervinientes en los procesos de transferencia de políticas.

| Factor | Escenarios y trampas potenciales |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sistema Político | Autonomía de los importadores, complejo conjunto de relaciones. |
| Cultura | Idiomas involucrados —sentidos y significados—, principios y valores —origen y destino—, desacople cultural. |
| Estrategia de gestión | Complejidad de la técnica o del enfoque. |
| Naturaleza de las tareas primarias | Calidad del análisis del (los) problema(s) a enfrentar. |
| Patrones institucionales | Adaptación y ajuste institucional. |

Fuente: elaboración propia a partir de De Jone *et al.* (2002) y Pollitt (2005).

Los procesos de transferencia de políticas están lejos de ser interpretados como algo simple, no se trata de la sencilla compra de un producto estándar, generalmente implican una significativa adaptación, en tanto transformación de la «cuestión» transferida; además, traen consigo algo más que solo el instrumento o herramienta que se importa. Supuestos, normas, prerrequisitos y, por supuesto, consecuencias inesperadas están en juego dentro de la transferencia de políticas (Pollitt, 2005).

[46]

De esta manera, se hace necesario vincular todo proceso de transferencia a un proceso de adaptación. No es posible entender por separado estas dos complejas instancias, ni mucho menos dejar de reconocer su naturaleza multiactoral, multicultural y multirelacional, que por supuesto involucra actores que tienen distinta autoridad, poder, experiencia y *expertise*. Transferencia y adaptación de políticas resultan siendo dos caras de una misma moneda.

2. El estudio de los procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas

El estudio de los procesos de transferencia y adaptación de políticas es un campo de investigación relativamente reciente que ha experimentado un auge significativo en los últimos años. En la última década ha habido un creciente aumento de la literatura en ciencias sociales que directa o indirectamente viene discutiendo y analizando los procesos de convergencia, difusión, transferencia y adaptación de políticas.

La manera en la cual las ideas, normas e instituciones internacionales que se desarrollan en un país o conjunto de países viajan a otros contextos y sistemas políticos ha atraído la atención de diversos sectores, especialmente de aquellos relacionados con la implementación de nuevas políticas públicas. Este especial interés ha sido reforzado por un conjunto de presiones de orden técnico que influyen cada vez más en las decisiones de los Estados, así como por el ya mencionado avance de las nuevas tecnologías de información que incrementan los flujos de comunicación entre personas y países (Culebro, 2008).

Interrogantes como: ¿por qué y cuándo los actores participan en la transferencia de políticas?, ¿quién transfiere las políticas?, ¿qué se transfiere?, ¿de dónde son las lecciones aprendidas?, ¿existen diferentes grados de transferencia?, ¿qué actores participan en la transferencia de políticas y cómo afecta esto las decisiones y los procesos de transferencia de políticas?, ¿qué limita la transferencia de políticas?, ¿cómo pueden los investigadores empezar a demostrar la ocurrencia de la transferencia de políticas? y ¿cómo puede la transferencia de políticas ayudarnos a comprender los fracasos de la política?, han proporcionado un verdadero marco para la investigación del movimiento de políticas en la comunidad internacional (Dolowitz *et al.*, 2000). En estos términos, la transferencia de políticas públicas es un fenómeno central en el campo de la ciencia política y en particular en la administración pública, donde existen muchos ejemplos de reformas e innovaciones de políticas que han sido transferidos de un contexto internacional, regional o nacional a otro (Conde, 2005).

[47]

Los estudios sobre transferencia de políticas públicas han enfatizado en el elemento intencional como aspecto definitorio del proceso, sustentándose en la presunción implícita de que la transferencia es el resultado de un proceso de aprendizaje político y que la élite política del país receptor es el actor principal en el proceso de adaptación endógena de las políticas. Aparece, en este sentido, un sesgo que ha enfatizado en el estudio de los actores tradicionales u oficiales de la transferencia —burócratas y políticos profesionales—, desatendiéndose otros posibles actores no oficiales igualmente claves dentro del proceso —académicos, expertos y organizaciones no oficiales— (Stone, 2004). A su vez, la mayoría de estudios adoptan un enfoque clásico para el análisis del proceso decisional basado en el modelo secuencial o por etapas del proceso político, y explican la decisión de importar a partir de modelos del cambio en la agenda política interna (Rubio, 2002).

A pesar del desarrollo significativo que ha experimentado la literatura sobre transferencia de políticas públicas, esta sigue adoleciendo de ciertas limitaciones teóricas para el análisis y la explicación de los fenómenos de interdependencia política. El principal problema que presenta es su desconexión con los grandes debates o cuestiones que orientan la investigación en ciencia política. La mayoría de estudios sobre la transferencia son estudios empírico-descriptivos, en la medida en que se orientan principalmente a demostrar si se ha producido o no un proceso de transferencia sin que el proceso de búsqueda y análisis de información esté guiado por un marco conceptual definido, con hipótesis de investigación específicas sobre qué factores han motivado los procesos de transferencia (Rubio, 2002).

En consecuencia, la literatura podría beneficiarse de investigaciones que, dejando a un lado la premisa de la transferencia, centren su atención en otras preguntas que ofrezcan una imagen más completa de estos procesos. Estudios que intenten determinar no solo el cómo, sino el porqué de los factores que motivaron los diferentes procesos de transferencia y quizás, lo más importante, cómo y por qué influyen los diversos actores —diferentes a los tradicionales burócratas y políticos profesionales— a lo largo del proceso (Dussauge, 2009; 2010).

[48]

El conocimiento que tenemos en la materia se nutriría de investigaciones que centren su atención en la etapa del proceso que antecede la transferencia de las políticas y en la etapa posterior, lo que implica la adaptación de la política transferida, determinando el rol específico y las motivaciones de los actores en la movilización internacional de las ideas. Las investigaciones podrían indagar sobre cómo y por qué actores tradicionales —burócratas y políticos profesionales— y no tradicionales —expertos, académicos, mediadores sociales— influyen en la transferencia y adaptación de las políticas públicas. Indagar sobre el proceso, más allá del momento de la transferencia de políticas, avanzando no solo en mostrar su intencionalidad, implica obtener una imagen más completa de la transferencia, toda vez que reconoce un antes, un durante y un después del proceso, si se considera la idea de que toda transferencia implica adaptación.

En el contexto latinoamericano, el enfoque de transferencia de políticas públicas ha ayudado a comprender mejor los cambios político-administrativos o institucionales. Una de las temáticas más abordada en

la región bajo el enfoque de la transferencia de políticas públicas son los programas de transferencia monetaria condicionada (Valencia, 2008; Fiszbein y Schady, 2009; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013; Osorio, 2015; Villatoro, 2005; Corbella y Calle, 2017).

Los trabajos de José Francisco Puello-Socarrás y María Angélica Gunturiz (2013) y Cecilia Osorio (2015), destacan el rol de los organismos internacionales en la transferencia de políticas públicas bajo los programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina. Para Puello-Socarrás y Gunturiz (2013), organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han sido los actores más influyentes en el diseño, implementación, evaluación e institucionalización de los programas de transferencia monetaria condicionada en la región. Por su parte, Osorio (2015) muestra cómo se difundieron estos programas a escala planetaria muy rápidamente en la primera década del siglo xxi gracias al rol de los organismos internacionales. Para 2010, 29 países —17 Latinoamericanos— habían implementado el programa de transferencia monetaria condicionada como su principal estrategia para mitigar la pobreza. En cuanto a los actores internacionales, es preciso identificar, más allá del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, organismos internacionales dependientes de la Organización de Naciones Unidas — Comisión Económica para América Latina y el Caribe— y regionales, como la Organización de Estados Americanos.

[49]

Estos aportes dejan ver los avances en la materia en América Latina bajo el enfoque de transferencia de políticas públicas, con especial atención al rol que han desempeñado en estos procesos los diferentes organismos internacionales. La comprensión del movimiento internacional de las ideas en la región ha sido facilitada por el *policy transfer*.

3. Conceptos y enfoques alrededor de la transferencia de políticas públicas

3.1 Movilización internacional de las ideas: entre la transferencia, la difusión, el aprendizaje y la movilidad

Los conceptos transferencia, difusión, aprendizaje y movilidad son utilizados muchas veces de manera indistinta como sinónimos cuando nos referimos al movimiento internacional de las ideas. Sin embargo, la mayor

parte de la literatura distingue el uso de los términos transferencia —*policy transfer*—, difusión —*policy diffusion*—, aprendizaje —*policy learning*— y movilidad —*policy mobilities*—.

En cuanto a la transferencia —*policy transfer*—, la referencia más utilizada en la literatura es la de Dolowitz y Marsh (2000), que definen la transferencia como «el proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político» (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5).

El término de difusión —*policy diffusion*— tiene similar importancia en la literatura que el de —*policy transfer*—, incluso algunos investigadores los han catalogado como conceptos complementarios (Marsh y Sharman, 2009). Esta acepción suele utilizarse para definir un fenómeno más de orden general y no de rango medio, tal como apela la transferencia —proceso de decisión política que conlleva la exportación de una política, programa o enfoque de un sistema político a otro—, e implica la dispersión, la diseminación, la propagación de una innovación política, como, por ejemplo, un nuevo programa o una reforma institucional en varias jurisdicciones que forman parte de un mismo contexto nacional o internacional (Rubio, 2002). La difusión puede ser definida como «el proceso por el cual una innovación es comunicada a través de ciertos canales a través del tiempo entre los miembros del sistema social. Es un tipo especial de comunicación en que los mensajes se refieren a nuevas ideas» (Rogers, 1995, p. 5).

Los estudios de difusión de las políticas tienden a resolver interrogantes vinculados a los mecanismos y patrones de la difusión. ¿Por qué algunas medidas se difunden más rápido que otras?, ¿por qué varían tanto los patrones regionales de difusión de políticas?, ¿qué mecanismos de difusión tienen la probabilidad de resultar influyentes en las fases de difusión de políticas? y ¿cómo son afectados los patrones de difusión por variables políticas?, son algunos interrogantes centrales dentro de la literatura de la *policy diffusion* (Meseguer y Gilardi, 2008).

Los conceptos de transferencia —*policy transfer*— y difusión —*policy diffusion*—, al margen de su posible diferenciación, también pueden entenderse como complementarios. La comprensión de cada sector o área

de política pública puede aumentar en la medida en que se combinen los diversos mecanismos imbricados en la transferencia o en la difusión. Combinar los niveles de análisis centrado en la estructura —privilegiado por los estudios de difusión— y centrado en la agencia —privilegiado por los estudios de transferencia— podría aportar igualmente mayores elementos para la comprensión de estos fenómenos; a su vez, armonizar los hallazgos de patrones propios en la difusión con los rastreos de procesos propios de los estudios de transferencia (Marsh y Sharman, 2009).

En tercer orden, el término aprendizaje —*policy learning*—, a diferencia de la transferencia y la difusión, opera más en el terreno de lo particular y se refiere al proceso de cognición y de redefinición de intereses por parte de actores locales, con base en el nuevo conocimiento adquirido que afecta las creencias —principios y valores—, así como en las ideas que fundamentan una determinada política (Hall, 1993).

Más allá de esta diferenciación, existe una tendencia en la literatura que vincula el aprendizaje con la transferencia, entendiendo esta última como un proceso de aprendizaje político en sí mismo. Rose (1991) define la transferencia como un proceso de *lesson-drawing*, en tanto proceso de recogida de información, evaluación y adaptación de las experiencias desarrolladas en otros países, con el objetivo de mejorar la eficacia de las propias políticas. El aprendizaje político se extrae del análisis de las acciones de otros gobiernos que puedan replicarse en contextos propios. Un punto en común en la literatura sobre el aprendizaje político es que hace hincapié en la cognición y la redefinición de los intereses de los actores sobre la base de nuevos conocimientos, el cual afecta las creencias fundamentales y las ideas detrás de la política (Hall, 1993; Levi-Faur y Vigoda-Gadot, 2006).

Por su parte, el concepto de movilidad —*policy mobilities*— es desarrollado por autores como Magdalena Hadjiisky, Leslie Pal y Christopher Walker (2017), Jamie Peck y Nik Theodore (2015), quienes resaltan su novedad. A pesar de lo incipiente de los hallazgos bajo esta reciente arista del fenómeno, es una de las más crecientes contribuciones para el análisis de la transferencia de políticas públicas. El término *policy mobilities*, contextualizado en la actual crisis del neoliberalismo, intenta capturar analíticamente no solo el incremento, sino también la velocidad de la transferencia de políticas públicas, en una era de cada vez mayor interconectividad global.

Sus desarrollos aportan al entendimiento del fenómeno internacional de movilidad de las ideas y está soportados en las contribuciones de los estudios urbanos y la geografía urbana (McCann, 2017; McCann y Ward 2015; Crivello, 2015; Temenos y Baker, 2015). Elementos vinculados a la producción social de los territorios y las ciudades son discutidos por esta línea de trabajo, con la bondad de introducir en los análisis aspectos del contexto, imbricados con una crisis del neoliberalismo, en la cual los lugares de hechura de las políticas públicas y los propios hacedores, están marcados por fenómenos de interpenetración relacional y mutua interdependencia (Hadjiisky, Pal y Walker, 2017).

Estos cuatro fenómenos hacen parte de un proceso político más complejo de movilización internacional de las ideas, donde transferencia, difusión, aprendizaje y movilidad son vistos como sucesos colectivos fundados en el intercambio de diversos grupos y actores. Para complementar esta conceptualización se revisarán los enfoques desde los cuales se ha explicado dicho movimiento internacional de las ideas.

3.2 Enfoques en la transferencia de políticas: comunidades políticas, comunidades epistémicas, redes de transferencia y transferencia acotada

[52]

Las perspectivas desde las cuales se ha estudiado el cada vez más creciente movimiento internacional de las ideas varían considerablemente dentro de la literatura. Aparecen vinculados los enfoques de comunidades políticas, comunidades epistémicas, redes de transferencia y el enfoque de transferencia de políticas acotado —*bounded policy transfer*—.

El primero de los enfoques fue aportado por David Marsh y R. A. W Rhodes (1992a; 1992b). Para estos autores el proceso de transferencia responde a la idea de «comunidad de políticas». Una comunidad se constituye por un número muy limitado de participantes donde inclusive algunos grupos pueden ser excluidos de manera consciente. En dicha comunidad predominan los intereses económicos o profesionales. La interacción es frecuente entre los grupos y se genera con relación a todos los asuntos vinculados con la política pública. Todos los miembros comparten un conjunto de principios y valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado, derivados de la concreción de dichos principios y valores. Todos poseen recursos —económicos, políticos, culturales, sociales e

intelectuales— y la relación básica es de intercambio. A pesar de que un grupo puede dominar a otro, la relación siempre es de suma positiva para que persista la comunidad (Evans y Davies, 1999).

Cuadro 3. Enfoques en la transferencia de políticas.

| Dimensión | Comunidades políticas | Comunidades epistémicas | Redes de transferencia |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Membresía | Muy limitada. Intereses económicos y profesionales | Limitada. Intereses disciplinares | Muy limitada. Intereses burocráticos y tecnocráticos |
| Interacción | Frecuente y de alta calidad de todos los grupos en relación a la política | Poco frecuente. Negociación y regateo dentro y entre comunidades | Frecuente y de alta calidad de todos los grupos en relación con la transferencia de políticas |
| Continuidad | Permanente y persistente en el tiempo | Acotada. Siempre y cuando sobreviva la reputación | <i>Ad hoc</i> . Permanencia establecida con intención específica |
| Poder | Equilibrio de poder entre los miembros. Influencia se da por la persistencia y permanencia de la comunidad | Elaboración de políticas determina la influencia de la comunidad y su estado de aceptación | Capacidad de los agentes de satisfacer objetivos de políticas de sus clientes |

Fuente: elaboración propia a partir de Evans y Davies (1999).

El segundo de los enfoques fue elaborado por Emanuel Alder y Peter Haas (1992). Este par de autores interpretan la transferencia de políticas como un proceso impulsado por la fuerza en la creencia de principios y causalidades —analíticas y normativas— que actúan como mecanismos de filtro que excluye ciertos aportes. De esta manera, la comunidad epistémica se constituye con un número limitado de participantes que creen en tales principios y causalidades. La membresía en la comunidad aparece vinculada a las disciplinas o profesiones cuyos conocimientos reconocidos sobre políticas les otorga su legitimidad y reputación. Todos sus miembros poseen recursos de conocimiento basados en una relación de intercambio y su participación en la elaboración de políticas determina su influencia y su estado de aceptación (Evans y Davies, 1999). El control sobre la producción de conocimiento e información permite a las comunidades epistémicas exportar sus proyectos de políticas en el ámbito global (Dunlop, 2009).

En el tercero de los enfoques aportado por Evans y Davies (1999) se entiende la transferencia de políticas bajo la lógica de una «red», donde los principales interesados son los agentes de la transferencia, los políticos y burócratas o funcionarios afectados. La red de transferencia de políticas se teje *ad hoc* y se encuentra orientada a la acción, se establece en este sentido con la intención específica de impulsar el cambio de políticas. Todos los participantes comparten principios básicos, poseen recursos y responden a una razón de intercambio. El éxito de la red se encuentra soportado en la capacidad de sus miembros de satisfacer el objetivo de política de su cliente (Evans y Davies, 1999).

El cuarto de los enfoques para el estudio de la transferencia de políticas públicas, es aportado por Mauricio Dussauge (2009; 2010) (véase cuadro 4), para quien los enfoques de comunidad de políticas, comunidades epistémicas y redes de transferencia se relacionan con dos generaciones iniciales o precedentes de estudios sobre transferencia de políticas. Su «acotado» enfoque lo vincula a una tercera generación de estudios que pretende complementar las variadas perspectivas precedentes de análisis del movimiento internacional de las ideas. Este autor abre la posibilidad de entender la transferencia de políticas en atención a su particular contexto y los límites que acotan el resultado.

[54]

Bajo esta nueva perspectiva, la transferencia de políticas, en lugar de ser concebida como un proceso amplio, abierto y libre en tanto intencional, es visto como un proceso a través del cual se utiliza el conocimiento acerca de las políticas o programas existentes en una jurisdicción a incorporar o desarrollar políticas o programas similares en otra jurisdicción, claramente determinado y limitado por las características y legados políticos, administrativos e institucionales de la jurisdicción importadora (Dussauge, 2009; 2010).

Las variables contextuales y organizacionales —estructuras burocráticas, cultura organizacional, rutinas administrativas, compromisos de política, normas legales— son entendidas aquí como límites que no solo determinan el proceso, sino que ayudan a explicarlo. El conocimiento de las características y valores particulares de una tradición administrativa nacional, la cultura organizacional y los legados políticos, podrían ayudar a comprender, entre otros aspectos, cómo y por qué avanzará el propio proceso de transferencia, o cuáles son los principales desafíos que deberán enfrentar en el futuro próximo los actores centrales de la transferencia.

Cuadro 4. Enfoque amplio y acotado de transferencia de políticas.

| Factores | Policy Transfer | Bounded Policy Transfer |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dimensión temporal | Incierta Fundamentada en el corto plazo | Explícita Basada en una perspectiva de largo plazo Consideraciones antes y después de la transferencia |
| Límites de la transferencia | Técnicos, legales, administrativos Preocupaciones por la compatibilidad | Tradicón administrativa: valores y comportamientos Estructuras burocráticas Instituciones políticas Compromisos políticos Oportunidades políticas |
| Despliegue de la transferencia | Incierto Adaptación de la innovación Política transferida como variable independiente | Niveles institucionales Cambio institucional Política transferida como variable independiente o dependiente |
| Aprendizaje | Evaluación prospectiva | Evaluación prospectiva y aprendizaje adaptativo |
| Origen de las ideas | Casos relevantes o exitosos Casos y líderes de referencia | Precedentes poderes coloniales Países con administración, tradiciones y vínculos culturales compartidos Redes de colegaje |

Fuente: elaborado a partir de Dussauge (2010).

[55]

La estructura organizativa y los procedimientos del sistema de mérito podrán, de igual forma, ayudar a explicar por qué determinados grupos políticos o actores participan en el proceso de transferencia, con qué grados de influencia y a través de qué canales. Dentro de este enfoque, el marco institucional, así como los patrones históricos de funcionamiento del gobierno, son útiles también para explicar los resultados generales del proceso de transferencia de políticas públicas (Dussauge, 2009; 2010).

Otras de las principales características de este enfoque es la manera como concibe la temporalidad del proceso de transferencia. Explícitamente se concibe como un proceso situado en una línea de tiempo que vincula herencias del pasado, aspectos del presente y situaciones a futuro. De esta forma, los procesos de transferencia se llevarán a cabo dentro límites institucionales heredados del pasado, los cuales existían antes de iniciar el proceso de transferencia. El proceso de transferencia no concluirá inmediatamente después de la transferencia de la política, sino que

continuará desarrollándose en el futuro, también dentro de ciertos límites (Dussauge, 2009; 2010).

El enfoque acotado de transferencia, en lugar de hacer énfasis exclusivo en una evaluación de la política de tipo retrospectivo para recopilar información relevante y aprender lecciones sobre las experiencias transferidas, añade la posibilidad de realizar un aprendizaje de tipo adaptativo. La idea de aprendizaje adaptativo significa que los actores también tendrán que aprender para ajustar la nueva política a su nuevo entorno institucional (Dussauge, 2009; 2010).

Frente a los orígenes de las ideas o políticas a transferir y diferenciarse de las generaciones precedentes de los estudios de la movilización internacional de las ideas, el enfoque acotado considera que los diferentes agentes de la transferencia, en lugar de revisar buenas prácticas indistintamente en varios contextos internacionales, buscan similitudes con los contextos de destino a fin de captar las ideas que mejor se adapten a sus necesidades. Esto sugiere que la mayoría de las veces los agentes analizarán áreas que han sido tradicionalmente percibidos como similares y no experiencias exitosas *per se* (Dussauge, 2009; 2010).

[56]

La importancia del enfoque propuesto por Dussauge es la de vincular, más allá de las tradicionales variables estructurales, variables de orden contextual y organizacional. De allí la reivindicación de este enfoque que pone en juego aspectos políticos, institucionales y, sobre todo, administrativos, para ayudar a comprender de una mejor forma los procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas.

4. La política de los expertos, rol e influencia en las esferas de decisión

El resultado político del proceso de movilización internacional de las ideas es su transferencia y adaptación a contextos locales. Una idea es una entidad que representa la manera particular como se ve y entiende el mundo. A pesar de sus potencialidades, las ideas, en tanto representaciones de la realidad, no cobran vida si no logran encarnarse o enraizarse en los contextos propios de la acción gubernamental, donde las políticas públicas enmarcan dichas representaciones. Sin embargo, las ideas, en tanto entidades o representaciones de la realidad, no se transmiten por sí mismas,

ni tampoco ejercen influencia abstracta en los diferentes debates políticos. A diferencia de ello, las ideas son transmitidas por actores —expertos— en contextos institucionales específicos y sirven para formular políticas que pueden resultar incomprensibles si no se consideran las creencias e intereses de quienes las formulan (Sikkink, 2009).

Los actores, en tanto transmisores e intérpretes, desempeñan un importante papel de mediación en los procesos de inserción institucional de las ideas, en la medida en que las mismas ideas no cobran similar significado en todos los contextos. Tales significados emergen de un proceso interpretativo en el cual ciertos actores desempeñan un papel más privilegiado que otros (Sikkink, 2009). Es claro que, a pesar de su importante rol, los expertos no los únicos actores encargados de echar a andar las ideas. El resultado de cualquiera actividad política no depende exclusivamente de la voluntad de los expertos, pero sí de la interacción entre estos y otros actores políticos y sociales. De allí la relevancia de estudiar la interacción entre los expertos y otros actores políticos y sociales, tales como los políticos profesionales, los académicos, los mediadores sociales y los organismos internacionales, dentro de un contexto político determinado (Gutiérrez, 2010).

La literatura cada vez más le asigna a los expertos el rol principal en el proceso de transferencia y adaptación de las ideas o políticas (Dussauge, 2009; 2010; Morresi y Vommaro, 2011; Evetts, Mieg y Felt, 2006). Los expertos son aquellas personas que transitan entre las esferas del saber —donde emergen— y las esferas del poder —hacia donde se desplazan su influencia—.

[57]

La *expertise*, en tanto conocimiento acumulado o capital intelectual, es un fenómeno global y los expertos son actores cosmopolitas. La actividad adelantada por los expertos, en atención a sus recursos de conocimiento, se trata, en la mayoría de los casos, de procesos de importación o exportación de ideas, que no solo alimentan los procesos de toma de decisiones, sino que amalgaman el campo experto (Morresi y Vommaro, 2011).

La *expertise*, dentro de una relación social, aparece como un recurso diferenciador de los expertos de los no-expertos. En tanto recurso diferenciador, la *expertise* es contextual, temporal y dinámica: contextual, ya que un experto es tal en relación con un lugar, una cultura, unas circunstancias y un contexto en particular; temporal, dada la situación en que

un no-experto puede adquirir *expertise* y utilizarla en cualquier momento presentándose con más experiencia que otro ya experto; dinámica, ya que la posición relativa de un experto cambia continuamente de la mano de los cambios propios de su campo y contexto (Nunn, 2008).

El estudio del campo experto y de los expertos en tanto actores vinculados a los procesos de transferencia y adaptación de ideas o políticas, gana cada vez más terreno en la literatura de las políticas públicas. Dentro de esta literatura, recientemente han emergido tres estrategias particulares de orden metodológico para abordar el estudio de los expertos. En primer lugar, es posible explicar el campo experto a través del análisis de las trayectorias individuales de sus miembros, realizando un trabajo de reconstrucción sociohistórica de las relaciones y alianzas conformadas por los expertos de un campo en particular, así como sus estrategias, recursos, capitales y apoyos movilizados, para el logro o imposición de un cierto modo de intervención técnica sobre el mundo social (Dezalay y Garth, 2005; Gutiérrez, 2010; Morresi y Vommaro, 2011).

[58]

Una segunda posibilidad es poner el foco más que en los expertos, en sus dominios o campos de *expertise*. Bajo esta estrategia se sugiere abordar el terreno en particular del campo experto para dar cuenta de las reglas y jerarquías que establece cada tipo de actividad, las formas de deontología y de justificación política, moral y técnica de los instrumentos movilizados, los espacios de socialización de los nuevos participantes y, sobre todo, los requisitos y criterios de ingreso al campo experto, en particular de nuevos miembros novatos, aprendices o profesionales (Hoffman, 1998; Morresi y Vommaro, 2011).

La tercera opción metodológica, es poner atención no en los expertos ni en su campo, sino ver más allá. Esta opción metodológica implica concentrarse en la producción intelectual u *outputs* derivados del campo y sus partícipes, además de las posibles actividades de relacionamiento con otros espacios o esferas sociales, tales como la generación de redes y alianzas con distintos grupos sociales (Camou, 1997; 2006; Morresi y Vommaro, 2011; Pinilla, 2012; Barbier et al., 2013).

Poner el foco en los *outputs* implicaría estudiar los principios y valores ético-políticos de los expertos y su relación con formatos de producción tales como discursos, narrativas, pronunciamientos e intervenciones que

aparecen en oposición a otros modos particulares de ordenamiento del mundo social. Por su parte, focalizarse en las actividades implicaría develar las estrategias de generación de alianzas y apoyos con otros actores sociales fundamentales para incorporar y procesar temas y problemas bajo la lógica de inclusión de aliados y enemigos en el terreno público que viabilicen la movilización internacional de las ideas (Morresi y Vommaro, 2011).

El conocimiento experto se presenta como racional, neutral y objetivo. Estas facultades de orden simbólico logran, casi de manera automática, el acuerdo entre los concedores e influyen positivamente en los conflictivos procesos de toma de decisiones. Buena parte de los problemas que se someten a juicio de los expertos por su conocimiento o *expertise* emergen en contextos burocráticos de decisión administrativa (Huber, 1998). Esta situación en particular ubica a los expertos en un lugar privilegiado de incidencia, ya que su conocimiento derivado de información organizativa acumulada por su experiencia en anteriores pero similares contextos organizativos, convierte automáticamente al conocimiento en poder (Sarfatti, 1988).

Las intervenciones de los expertos sobre el mundo social, además de generarse en contextos organizacionales donde la información acumulada es poder, se encuentran apoyadas en una tendencia a reducir las decisiones políticas a decisiones técnicas. Esta situación refuerza la creencia ideológica común de que existen soluciones técnicas para los siempre diversos y profundos problemas sociales (Sarfatti, 1988; Huber, 1998). La relación entre saber técnico y poder político potencializa las posibilidades de influencia de los expertos en los asuntos públicos. El estrecho vínculo entre ciencia y política armoniza premisas de orden normativo con premisas de orden cognitivo. Los recursos que ofrece la ciencia aplicada son susceptibles de ser incorporados en los procesos de transferencia y adaptación de políticas públicas, generándose espacios donde la *expertise* individual o colectiva toma parte en la deliberación pública (Pinilla, 2012).

Finalmente, en contexto latinoamericano, la relación entre saber y poder se ha manifestado desde la década de 1970 en un crecimiento del número de expertos como de *think tanks*, centros de investigación, fundaciones privadas y empresas, por lo general ligadas a áreas económicas y financieras tras la expansión del proyecto neoliberal. Comprender dicha relación entre conocimiento y poder, es uno de los principales desafíos de los estudiosos de la política en la región.

Conclusiones

Los enfoques teóricos relacionados con la transferencia de políticas públicas cada vez ganan más relevancia para el análisis de la formulación o puesta en marcha de los diferentes cursos de acción gubernamental que atienden a las situaciones socialmente problematizadas en los contextos latinoamericanos. Perspectivas teóricas en la toma de decisiones vinculadas con el racionalismo —racionalidad limitada, incrementalismo, optimo normativo, exploración mixta— y con el institucionalismo —elección racional, teoría de juegos, bote de basura, entre otros— pueden ser complementadas con los aportes de los diversos enfoques de la transferencia de políticas públicas abordados en esta revisión.

Uno de los aspectos más importantes de los enfoques trabajados es la centralidad en los actores expertos. Para complementar el entendimiento de los procesos de formulación de políticas públicas, la transferencia de políticas pública como perspectiva teórica invita a concentrar los análisis en los actores que movilizan las diferentes ideas de política a escala planetaria. Las estrategias metodológicas aportadas para el estudio de este tipo particular de actores contribuyen a su entendimiento y participación dentro de los diferentes procesos de transferencia y adaptación de políticas.

[60]

Los conceptos desarrollados dentro de esta perspectiva teórica —*policy transfer*, *policy diffusion*, *policy learning* y *policy mobilities*— permiten diferenciar tipos particulares de fenómenos relacionados con la movilización de las ideas o políticas. Esta conceptualización contribuye a la comprensión de una realidad cada vez más presente en América Latina, vinculada a la transferencia de políticas públicas.

En nuestra región, la puesta en marcha de políticas públicas cada vez más se relaciona con la transferencia de ideas provenientes de contextos foráneos. Políticas tales como la mitigación de la pobreza, la salud, los servicios públicos domiciliarios, los sistemas de transporte urbano masivo, entre otras, han sido transferidas y adaptadas a nuestros particulares contextos. Los conceptos y enfoques abordados en esta revisión contribuyen a la construcción de una perspectiva teórica que permite comprender de una mejor manera por qué decidimos transferir y adaptar decisiones de política ideadas en otros contextos. El análisis de la formulación de políticas públicas puede robustecerse incorporando el conjunto de conceptos y enfoques desarrollados. En consecuencia, las investigaciones sobre formulación

de políticas públicas en nuestro contexto pueden beneficiarse de esta perspectiva teórica, centrando su atención en preguntas que ofrezcan una imagen más completa de la puesta en marcha de las diferentes políticas públicas, entendidas como procesos de movilización internacional de las ideas.

Referencias bibliográficas

1. Alder, Emanuel & Hass, Peter. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creations of a Reflective Research Program. In: Hass, Peter (ed.). *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia: University of South Carolina.

2. Barbier, Marc; Cauchard, Lionel; Joly, Pierre-Benoît; Paradeise, Catherine y Vinck, Dominique. (2013). Hacia un enfoque pragmático, ecológico y político de la experticia. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7 (1). p. 1-24. DOI: 10.3917/rac.018.i

3. Bennett, Colin & Howlett, Michael. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25, pp. 275-294. DOI: 10.1007/BF00138786

4. Bozeman, Barry. (2000). Technology Transfer and Public Policy: A Review of Research and Theory. *Research Policy*, 29, pp. 627-655. DOI: 10.1016/S0048-7333(99)00093-1

5. Camou, Antonio. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 152, pp. 54-67.

6. Camou, Antonio. (2006). El saber detrás del trono: intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). En: Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 139-176). Buenos Aires: Prometeo.

7. Conde, Carlos. (2005, junio 30). Policy Transfer in the EU: A Model for MENA Countries? *Experts Meeting on «Approaches and Methodologies for the Assessment and Transfer of Best Practices in Governance and Public Administration»*. UNDESA. Túnez.

8. Corbella, Virginia y Calle, Yhelin. (2017). Políticas de transferencias monetarias condicionadas: caso Argentina y Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 25 (1), pp. 135-164. DOI: 10.14482/indes.25.1.10234

9. Crivello, Silvia. (2015). Urban Policy Mobilities: The Case of Turin as a Smart City. *European Planning Studies*, 23, pp. 909-921. DOI: 10.1080/09654313.2014.891568

10. Culebro, Jorge. (2008). Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa. *Revista Venezolana de Gerencia*, 13 (44), pp. 531-542.

11. De Jong, Martin. (1999). *Institutional Transplantation: How to Adopt Good Transport Infrastructure Decision-Making Ideas from Other Countries*. Delft: Eburon.

12. De Jong, Martin., Lalenis, Kostantinos. & Mamadouh, Virginie. (2002). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic. DOI: 10.1007/978-94-011-0001-4

13. Dezalay, Yves y Garth, Bryant. (2005). *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. México, D. F.: UNAM.

14. Dolowitz, David & Marsh, David. (1996). Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44 (2), pp. 343-357. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x

15. Dolowitz, David & Marsh, David. (2002). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An international Journal of Policy Administration*, 13 (1), pp. 5-24. DOI: 10.1111/0952-1895.00121

16. Dolowitz, David; Hulme, Rob; Nellis, Mike & O'Neal, Fiona. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy*. Buckingham: Open University.

17. Dunlop, Claire A. (2009). Policy Transfer as Learning: Capturing Variation in what Decision-Makers Learn from Epistemic Communities. *Policy Studies*, 30 (3), pp. 289-311. DOI: 10.1080/01442870902863869

18. Dussauge, Mauricio. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, xviii (2), pp. 439-495.

18. Dussauge, Mauricio. (2010, April 7th). From Lesson-Drawing to Bounded-Transfer: Bridging Policy Transfer and Institutionalist Approaches. *14th International Research Society for Public Management Conference. The Crisis: Challenges for Public Management*. Berne.

20. Evans, Mark. (2004). *Policy Transfer in Global Perspective*. Burlington: Ashgate.

21. Evans, Mark & Davies, Jonathan. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77 (2), pp. 361-385. DOI: 10.1111/1467-9299.00158

22. Evetts, Julia; Mieg, Harald A. & Felt, Ulrike. (2006). Professionalization, Scientific Expertise, and Elitism: A Sociological Perspective. In: Anders Ericsson, K.; Charness, Neil; Feltovich, Paul J. & Hoffman, Robert R. (eds.). (2006). *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (pp. 105-126). New York: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511816796.007

23. Fiszbein, Ariel et al. (2009). Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura. *The World Bank*. DOI: 10.1596/978-9-5883-0773-2

24. Gutiérrez, Ricardo. (2010). *Between Knowledge and Politics: Experts and Water Policy Reform in Brazil*. Saarbrücken: VDM.

25. Hadjiisky, Magdaléna; Pal, Leslie & Walker, Christopher (eds.). (2017). *Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Massachusetts: Edward Elgar. DOI: 10.4337/9781785368042

26. Hall, Peter. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25. p, 275-297. DOI: 10.2307/422246

27. Hoffman, Robert. (1998). How can Expertise Be Defined? Implications of Research from Cognitive Psychology. In: Williams, Robin; Faulkner, Wendy & Fleck, James (eds.). *Exploring Expertise* (pp. 81-100). London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-1-349-13693-3_4

28. Huber, Bertina. (1998). *Experts in Organizations: The Power of Expertise*. Zurich: University of Zurich.

29. Levi-Faur, David. & Vigoda-Gadot, Eran. (2006). New Public Policy, New Policy Transfers: Some Characteristics of a New Order in the Making. *International Journal of Public Administration*, 29 (4-6), pp. 247-262. DOI: 10.1080/01900690500437147

30. Marsh, David & Rhodes, Roderick. (1992a). New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x

31. Marsh, David & Rhodes, Roderick. (1992b). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001

32. Marsh, David & Sharman, Jason. (2009). Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, 30 (3), pp. 269-288. DOI: 10.1080/01442870902863851

34. McCann, Eugene. & Ward, Kevin. (2015). Thinking Through Dualisms in Urban Policy Mobilities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39 (4), pp. 828-830. DOI: 10.1111/1468-2427.12254

34. McCann, Eugene. (2017). Mobilities, Politics, and the Future: Critical Geographies of Green Urbanism. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49 (8), pp. 1816-1823. DOI: 10.1177/0308518X17708876

35. Meseguer, Covadonga & Gilardi, Fabrizio. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y Gobierno*, 15 (2), pp. 315-351.

36. Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel. (2011). *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

37. Nickson, Andrew. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24. Recuperado de <http://pdfhumanidades.com/>

sites/default/files/apuntes/Nickson-Andrew-2002-Transferencia-de-politica-y-reforma-en-el-sector-publico-de-America-Latina-El-caso-del-NPM.pdf

38. Nunn, Robin. (2008). A Network Model of Expertise. *Bulletin of Science Technology & Society*, 28 (5), pp. 414-427. DOI: 10.1177/0270467608322587

39. Osorio Gonnet, Cecilia. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos*, 53, pp. 31-48. DOI: 10.17141/iconos.53.2015.1540

40. Pal, Leslie. (2006). *Exporting Policy Models: The Role of International Governmental Organizations*. Ottawa: Carleton University.

41. Peck, Jaime & Theodore, Nik. (2015). *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis and London: University of Minnesota. DOI: 10.5749/minnesota/9780816677306.001.0001

42. Pinilla, Juan. (2012). Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. *Revista Polis*, 11 (32), pp. 119-140. DOI: 10.4067/S0718-65682012000200008

43. Pollitt, Christopher. (2003). Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 3 (3), pp. 121-136. DOI: 10.1787/budget-v3-art19-en

44. Pollitt, Christopher. (2005). Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533663001.pdf>

[64]

45. Puello-Socarrás, José Francisco y Gunturiz, María Angélica. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, 40, pp. 29-54.

46. Reinholde, Iveta. (2006). Policy Transfer in Public Administration: How it Works in Practice. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 16, pp. 53-64.

47. Rogers, Everett. (1995). *The Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

48. Rose, Richard. (1991). What is Lesson Drawing. *Journal of Public Policy*, 11 (1), pp. 1-22. DOI: 10.1017/S0143814X00004918

49. Rose, Richard. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. New Jersey: Chatman House.

50. Rubio, Eulalia. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas. *Revista GAPP*, 25, pp. 23-32.

51. Sarfatti, Magali. (1988). El poder de los expertos: Ciencia y Educación de masas como fundamentos de una ideología. *Revista de Educación*, 285, pp. 151-189.

52. Sikkink, Katherin. (2009). The Power of Networks in International Politics. In: Kahler, Miles (ed.). *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 228-247). Ithaca and London: Cornell University. DOI: 10.7591/9780801458880-013

53. Stone, Diane. (2000). Non Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), pp. 45-62. DOI: 10.1111/0952-1895.00123

54. Stone, Diane. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. *University of Warwick CSGR Working Paper*, 69/01. Retrieved from <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/papers/workingpapers/2001/wp6901.pdf>

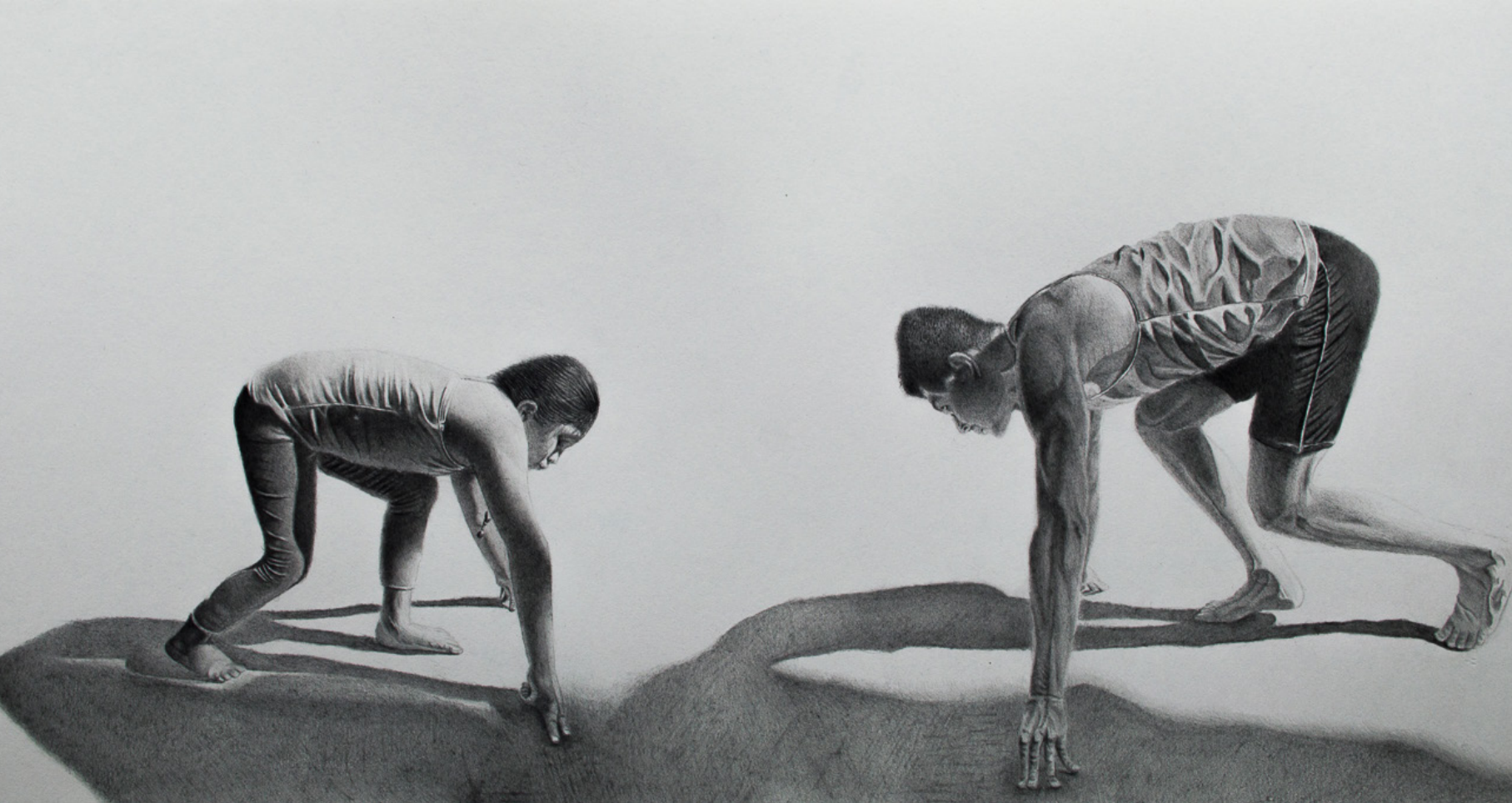
55. Stone, Diane. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the «Transnationalisation» of Policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), pp. 545-566. DOI: 10.1080/13501760410001694291

56. Temenos, Cristina & Baker, Tom. (2015). Urban Policy Mobilities Research: Introduction to a Debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39 (4), pp. 824-827. DOI: 10.1111/1468-2427.12252

57. Valencia, Enrique. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, 34, pp. 499-524. DOI: 10.1146/annurev.soc.052708.074708

58. Villatoro, Pablo. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la Cepal*, 86. DOI: 10.18356/383c898c-es

59. Watson, Alan. (1974). *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. Edinburgh: Scottish Academic.



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

15 x 50 cm

2019

Medellín



Modelando las políticas públicas. Estrategias de las organizaciones de base para la incidencia en políticas públicas. Un estudio de casos del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*

Itatí del Rosario Moreno (Argentina)**

Resumen

Existen múltiples actores que inciden en las políticas públicas, entre estos se encuentran las organizaciones de base. Muchas de estas organizaciones, a pesar de no contar con grandes recursos, logran con éxito su objetivo e inciden en las políticas públicas, dejando su marca en la configuración de prioridades y políticas estatales. Ante esto, es pertinente preguntarse no solo a qué estrategias de acción recurren las organizaciones de base para incidir en las políticas públicas, sino también de qué manera estas estrategias pueden favorecer dicha incidencia. A partir del estudio de casos y la comparación como principales métodos de trabajo, el argumento de este artículo es que la combinación sostenida en el tiempo de estrategias de mediación, de confrontación y de expansión de la arena de decisión favorece a la incidencia en las políticas públicas de las organizaciones de base, ya que permiten diferentes formas de acceso a las esferas de decisión.

[67]

Palabras clave

Políticas Públicas; Organizaciones de Base; Política Local; Estrategias Políticas; Agregación de Intereses; Incidencia Política.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** julio de 2019

Cómo citar este artículo

Moreno, Itatí del Rosario. (2019). Modelando las políticas públicas. Estrategias de las organizaciones de base para la incidencia en políticas públicas. Un estudio de casos del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 67-90. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a04

* Este artículo se deriva de la investigación *Cambiando el rumbo: organizaciones de base contra rellenos sanitarios y sus efectos en las políticas de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2014-2019*, en el marco del Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

** Licenciada en Ciencia Política. Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina. Docente investigadora de la Escuela de Política y Gobierno y miembro del Grupo Ambiente y Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo electrónico: itati.moreno@yahoo.com.ar - Orcid: 0000-0002-9489-4775

Shaping Public Policies. Grassroots Organizations' Strategies to Incidence on Public Policy. A Cases Study in Metropolitan Area of Buenos Aires, Argentina

Abstract

Several actors tend to influence public policies. Among these groups, we can find grassroots organizations. Many of these organizations, despite not having great resources, successfully achieve their political aims and influence public policies, leaving their mark on the configuration of State priorities and policies. In this context, it is relevant to ask not only what action strategies do grassroots organizations use to influence public policies, but also how strategies favor this incidence. The results of the case studies and the implementation of the comparative method show that the combined use of mediation and, confrontation strategies, as well as the expansion of deliberative spaces, over time, further the incidence of grassroots organizations into the making of public policies, since they allow different ways of accessing to the decision making sphere.

Keywords

Public Politics; Grassroots Organizations; Local Politics; Political Strategies; Interest Aggregation; Political Incidence.

Introducción

Las organizaciones de base son organizaciones que actúan en el ámbito local o en torno a problemas locales y están compuestas, principalmente, por vecinos, trabajadores, desocupados o emprendedores de diferente tipo (Uphoff, 1993; Bryant y Bailey, 1997). Algunas de estas organizaciones no solo demandan cambios en torno a diferentes áreas de la política pública, sino que muchas logran incidir en estas generando efectos estatales concretos a partir de su accionar. Con énfasis en este último punto y teniendo en cuenta que las organizaciones de base son actores que a *priori* no suelen contar con grandes recursos o redes para llevar adelante sus objetivos, resulta relevante observar qué hacen estas organizaciones para lograr incidir en las políticas, indagando sobre las estrategias de acción que despliegan las organizaciones de base para incidir en las políticas públicas y de qué manera estas estrategias pueden favorecer dicha incidencia.

Con este propósito se estudian dos experiencias de incidencia en torno a la política de residuos de una metrópolis latinoamericana cuya población y generación de residuos está aumentando notablemente en los últimos años: la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Puntualmente, se analizan dos casos de organizaciones de base, un tipo de organización especialmente importante en los reclamos ambientalistas en América Latina (Cortez y Maillet, 2018; Merlinsky, 2013; Moore, 2009). Las organizaciones aquí estudiadas reclaman contra los rellenos sanitarios ubicados en sus lugares de origen, es decir, contra sitios de disposición final de residuos domiciliarios, exigiendo que se clausuren de forma permanente. En ambos casos se señalan impactos ambientales negativos como el principal sustento del reclamo. En uno de estos casos, como resultado de las acciones de incidencia, se modificó la política de residuos implementada en el territorio, provocando el cierre del relleno sanitario cuestionado y la inauguración, en su lugar, de una planta de tratamiento de residuos. En el otro caso, en cambio, no hubo grandes modificaciones en la política en cuestión, el cierre del relleno sanitario no se concretó y solo se estableció una mayor restricción respecto de los distritos que podían disponer sus residuos en ese predio.

Lo llamativo de estas organizaciones es que logran distintos tipos de cambios en la implementación territorial de una política pública que era común para todos los distritos de la región metropolitana estudiada. En este sentido, llaman también la atención los puntos en común entre estas

organizaciones de base: a) reclaman contra la misma política y los mismos organismos regionales; b) poseen un objetivo común, el cierre de un relleno sanitario; y c) actúan en una escala geográfica y temporalidad análoga con recursos materiales semejantes.

La existencia de estos puntos comunes entre las organizaciones de cada caso y sus reclamos son indicativos de notorias semejanzas en términos estructurales y contextuales en ambas experiencias, por lo cual se torna de interés el análisis de aquello que hacen o dejan de hacer estos actores para poder incidir en las políticas públicas y cambiar su rumbo. En línea con ello, se observa que las estrategias desplegadas por las organizaciones analizadas emergieron como un aspecto diferenciador de los procesos de incidencia. El argumento principal de este artículo plantea que hay tres clases de estrategias de acción utilizadas por las organizaciones de base para incidir en las políticas públicas —estrategias de mediación, de confrontación y de expansión de la arena de decisión— y que sostener en el tiempo un uso combinado de estas diferentes estrategias favorece una mayor incidencia en las políticas públicas. Si bien este argumento encierra una inferencia válida para los casos estudiados, es factible de replicarse en estudios sobre otras organizaciones de base que pretenden incidir en otros tipos de políticas en condiciones semejantes.

[70]

En lo que refiere a la recolección de los datos, se utilizaron técnicas cualitativas como la entrevista en profundidad a más de una veintena de personas —entre activistas y funcionarios—, la observación participante de reuniones de las organizaciones estudiadas y el análisis de documentos generados por ellas, por la prensa y por organismos estatales. El periodo analizado es del 2003 hasta la actualidad.

1. Incidencia política: la tarea de forjar cambios en las políticas públicas

Los trabajos sobre incidencia política, de manera más o menos explícita, abordan la cuestión del cambio en las políticas públicas. Estos trabajos están especialmente focalizados en describir o explicar cómo los actores pueden provocar modificaciones en el rumbo de la gestión de las políticas públicas (Burstein y Linton, 2002; Cortez y Maillat, 2018; Ydersbond, 2014). Por ello, y con base en las definiciones propuestas por José Ascención Moreno y Rosa Amelia Arballo, (2003) y Paul Burstein, Rachel Einwohner y Jocelyn

Hollander (1995), se considera apropiado definir a la incidencia en políticas públicas como aquellos efectos estatales —buscados y no buscados— generados por actores que activamente intentan influenciar el rumbo de las políticas públicas de un área de gestión específica.

Por efectos estatales se refiere al surgimiento de decisiones públicas orientadas al desarrollo de nuevos programas de política pública o modificaciones en los programas vigentes. Estas modificaciones se pueden observar en varias dimensiones de esa política, entre las que se encuentran los momentos lógicos de esta —el diseño, la implementación, el monitoreo o la evaluación—, los instrumentos de política pública utilizados —instrumentos de regulación, económicos y de información (Vedung, 1998)—, los objetivos y los valores básicos que la orientan, o los actores u organismos encargados de implementarla o monitorearla (Capano y Howlett, 2009).

En caso de que el proceso de incidencia arroje resultados, se pueden observar distintos tipos de cambio en las políticas públicas. Estos cambios pueden ubicarse en un continuo que va desde una menor a una mayor incidencia y que incluye desde cambios en la política vigente hasta un cambio de política, es decir, la generación de una nueva política pública.

Los procesos de incidencia no se explican por la sola movilización y demanda de unos actores y su presión sobre los decisores públicos. Estos intentos y preferencias de cambio en la gestión pública no se traducen de forma lineal en modificaciones en el ámbito público. Estas instancias de continuidad de las políticas vigentes no resultan extrañas para aquellos estudios que enfatizan que las políticas públicas, por lo general, están más signadas por la permanencia que por grandes transformaciones (Lindblom, 1992; Pierson y Skocpol, 2008). Sin embargo, existe una vasta literatura sobre políticas públicas, *policy change* y movimientos y organizaciones sociales que señalan lo contrario y da un lugar preponderante al análisis de las transformaciones de las políticas públicas y, sobre todo, a aquellas derivadas de procesos de incidencia de distintos tipos de actores. Entre estos trabajos se encuentran, por ejemplo, aquellos que aluden a cambios en políticas públicas generados por la influencia de grupos de protesta o movimientos sociales (Andretta, Piazza, y Subirats, 2015; Burstein, Einwohner y Hollander, 1995; Steedly y Foley, 1979), coaliciones promotoras de ideas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994; Weible et al., 2011), grupos empresariales o sindicatos (Offe y Wiesenthal, 1980), grupos de *lobby* (Leech, 2010; Whiteley y Winyard,

1987) u organizaciones de base —como las aquí estudiadas— (Bullard y Johnson, 2000; Walsh, Warland y Smith, 1997), entre otros actores.

Estos grupos pueden encontrarse especialmente limitados en sus objetivos de incidencia política por cuestiones estructurales como, por ejemplo, la situación macroeconómica nacional, la estructura productiva o la estructura de clases (Offe y Wiesenthal, 1980), la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 2011), la aparición de «ventanas de oportunidad» (Kingdon, 1995) y coyunturas críticas (Mahoney, 2001; Pierson, 1993), o las capacidades estatales que existan para responder el reclamo en el área de gestión a la que estén interpelando (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985; Mann, 2008). Sin embargo, muchas veces los condicionantes estructurales no operan de forma decisiva en algunos procesos de incidencia y terminan adquiriendo mayor peso explicativo otros factores causales como características de los agentes movilizados o de las acciones que llevan adelante.

Entre estas explicaciones se pueden encontrar aquellas que atribuyen la generación de resultados estatales a aquello que poseen los actores movilizados o a aquello que hacen. En el primer caso, se pueden encontrar los trabajos que enfatizan la relevancia de los recursos materiales, organizacionales y humanos (Burstein y Linton, 2002; McCarthy y Wolfson, 1996; Ward, 2017), o —especialmente relevante en conflictos ambientales, por ejemplo— el recurso de la información (Sabatini, 1997) con que cuentan los actores. En el segundo caso, se pueden señalar los trabajos sobre las estrategias de acción que despliegan los actores, los cuales argumentan que la incidencia está condicionada por la manera en que los actores se relacionan con los decisores públicos (Molina, 2017, 26-28 de julio; König, Tsebelis y Debus, 2011).

Algunos autores enfatizan que las estrategias que más favorecen la incidencia de la acción colectiva son las que hacen uso con alta frecuencia de métodos disruptivos, como la protesta o la movilización (McAdam y Su, 2002), lo cual, en ocasiones, puede incluir el uso de violencia (Young, 2016), aunque sobre este punto no hay acuerdo en la literatura (McAdam y Su, 2002). Otros trabajos, en cambio, señalan las virtudes de la utilización de los canales institucionales (Christel y Gutiérrez, 2017; Gutiérrez e Isuani, 2014) y la cooperación con los decisores (Mitlin, 2008; Najam, 2000; Sorroche, 2017).

Este último grupo de explicaciones de la incidencia política, las centradas en las estrategias de acción, son especialmente adecuadas para el abordaje de los dos casos de estudio analizados en este trabajo. En ambos casos son organizaciones de base semejantes las que emprenden el proceso de incidencia para intentar torcer el rumbo de una política pública que se implementa en el ámbito regional en el área metropolitana que ambos grupos habitan. Esto conlleva, al menos, dos implicancias, debido a que, por un lado, los actores de cada caso cuentan con recursos semejantes y, por otro lado, operan en un contexto regional común bajo condiciones estructurales políticas, sociales y culturales también análogas. En consecuencia, las hipótesis explicativas que apuesten por factores causales vinculados a aspectos como los recursos o las condiciones estructurales parecen ser menos apropiadas para este estudio que las que resalten la relevancia de las estrategias de acción desplegadas por los actores movilizados. En línea con ello, este artículo se centra en describir y clasificar las estrategias de acción llevadas adelante por las organizaciones de base estudiadas ya que, además de lo señalado, se destacan como aspectos distintivos en ambos casos. Conjuntamente, a partir de la comparación de ambas experiencias, se analizan cuáles son más propicias para llevar adelante procesos de incidencia con resultados favorables.

[73]

2. Estrategias para la incidencia en las políticas públicas: hacia una tipología

Los actores que buscan incidir en las políticas públicas necesariamente deben interactuar con los decisores de las áreas de política de su interés, ya sea que se trate de funcionarios políticos, burócratas o técnicos. Esta interacción, según la literatura, puede darse a través de diversos tipos de estrategias que los actores despliegan con el fin de presionar a los decisores. Entre las distintas estrategias para la incidencia que estos actores —en particular, las organizaciones de base— despliegan, se identifican: a) estrategias de mediación, b) estrategias de confrontación y c) estrategias de expansión de la arena de decisión.

Las estrategias de mediación buscan convencer a un decisor para que apoye y adopte determinada propuesta política a través de acciones no confrontativas y principalmente dialoguistas con el fin de vincular demanda y política (Diani, 2003; Tilly, 2001). Así, los actores recurren a la entrega de petitorios, el pedido de audiencias o reuniones, el seguimiento activo de

los reclamos y estrategias afines para las que se utilizan principalmente los canales institucionales de comunicación (Gutiérrez e Isuani, 2014).

Las estrategias de confrontación están orientadas, como su nombre lo indica, al enfrentamiento directo con el decisor para que revierta la política pública de interés para el actor movilizado. Este tipo de estrategia puede manifestarse en forma de protestas, movilizaciones u otros actos de irrupción pública semejantes realizados en contra del decisor en cuestión (Tarrow, 2011; Tarrow y Tilly, 2009), así como en estrategias de presión a través de campañas públicas y mediáticas (Kotler y Zaltman, 1971).

En tercer lugar, se encuentran las estrategias de expansión de la arena de decisión, que son aquellas en donde los actores tratan de ampliar el *locus* político e institucional donde se define la política pública, ya sea de forma horizontal —involucrando otras áreas del mismo ámbito gubernamental— o de forma vertical —involucrando áreas de ámbitos gubernamentales superiores— (Boucher, 2013). Los actores se mueven entre diferentes arenas o instancias institucionales con el fin de lograr sus objetivos de política pública en una instancia estatal más favorable para sus propuestas (Pralle, 2003; Real-Dato, 2009). Esos entornos institucionales más favorables pueden encontrarse dentro de otras áreas u organismos del Poder Ejecutivo o fuera de él, como, por ejemplo, las legislaturas, donde se pueden lograr cambios en las políticas a través de la modificación de las normas existentes o la sanción de nuevas (Pralle, 2006). Asimismo, otra estrategia para la expansión de las áreas de decisión de política pública es la judicialización de la política (Delamata, 2016; Ryan, 2011), donde se busca activamente la intervención de cortes judiciales para presionar desde esa arena a los ejecutivos y concretar así nuevas formas de gestionar en política pública.

Entendiendo la naturaleza relacional y dinámica de las arenas de gestión estatal (Lowi, 1996; Real-Dato, 2009; True, Jones y Baumgartner, 2010), las estrategias de mediación y de expansión de la arena de decisión cobran especial importancia como mecanismos que permiten la apertura de canales de influencia sobre las áreas de decisión de interés, pudiendo llegar, incluso, a superar a la confrontación como única estrategia de acción. Asimismo, retomando la idea de que los cambios no se dan de forma espontánea, se suele tornar necesario para los actores desarrollar la capacidad de sostener en el tiempo las estrategias de incidencia que despliegan.

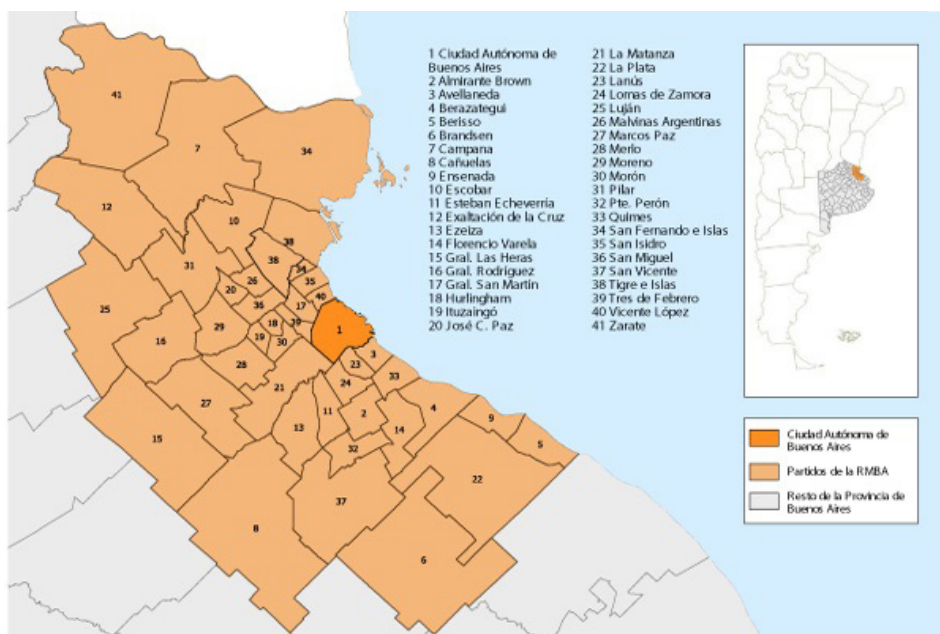
En línea con lo expuesto anteriormente y con lo analizado en los casos, sostener en el tiempo un uso combinado de estas diferentes estrategias — de mediación, de confrontación y de expansión de la arena de decisión— en procesos de incidencia de organizaciones de base favorece la mayor incidencia en las políticas públicas.

Las organizaciones de base en acción contra la política de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Los residuos domiciliarios de la RMBA son recolectados por los municipios y trasladados hasta rellenos sanitarios gestionados por la empresa pública Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse), donde son finalmente enterrados. En 2003 existían cuatro rellenos sanitarios en funcionamiento —Villa Domingo, González Catán, de Punta Lara y de Norte III— para recibir los residuos domiciliarios generados por toda la RMBA: 4 254 778,60 toneladas por año, es decir, 11 818,83 toneladas diarias (véase mapa 1).

Mapa 1. Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) con división política municipal y rellenos sanitarios activos en 2003.

[75]



Fuente: tomado de Observatorio del Conurbano Bonaerense (s. f).

En torno a estos cuatro rellenos sanitarios se registraron protestas y reclamos de cierre por parte de organizaciones de base locales de cada territorio. Los primeros reclamos en contra de un relleno se desarrollaron en 2003-2004 (Villa Domínico) y los últimos se dieron principalmente en 2012-2013 (Norte III). En esta ocasión se pretende avanzar hacia una caracterización y comparación de los reclamos de González Catán y Punta Lara, los cuales son más comparables entre sí porque efectúan un mismo reclamo —cierre del relleno y creación de políticas de gestión integral de residuos—, ambos se desarrollan en una temporalidad común —desde 2003 hasta la actualidad— y en una misma escala regional — Región Metropolitana de Buenos Aires—; ambos reclamos son llevados adelante por organizaciones de base y se desencadenan ante la percepción de mayor riesgo ambiental asociado a la presencia del relleno sanitario en cada ciudad; en ambos casos, el principal actor estatal interpelado fue la empresa gestora del relleno, Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, y adicionalmente, contra los gobiernos provincial y municipal —del mismo partido y signo político en ambos casos—.¹

[76]

Algo que diferencia a estas organizaciones son las estrategias que despliegan para incidir en la política de residuos. La organización de González Catán —Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la Ceamse— priorizó el uso de estrategias de confrontación y solo eventualmente utilizó una estrategia de extensión de la arena de decisión o de mediación sin uso sostenido de ellas. La organización de base contra el relleno de Punta Lara —Nuevo Ambiente— apostó al uso combinado y sostenido en el tiempo de estrategias de mediación, confrontación y extensión de la arena de decisión. Ambas organizaciones incidieron de diferente manera en la política de residuos. En el caso de González de Catán, las autoridades de la Ceamse y las provinciales modificaron, en parte, la implementación de la política de residuos vigente, reduciendo el ingreso de residuos al relleno pero sin cerrarlo. En el caso de Punta Lara, las mismas autoridades decidieron el cierre del relleno y construyeron una planta de tratamiento de residuos que

¹ En la estructura federal argentina existen tres jurisdicciones gubernamentales: nacional, provincial y municipal. La municipal se encarga de la gestión de los residuos, aunque en algunos casos la disposición final de los residuos está en manos de organismos regionales —supramunicipales, específicamente— o provinciales. Este es el caso de la RMBA, donde los municipios están a cargo de la recolección de los residuos domiciliarios y una empresa de esa área metropolitana —la Ceamse— está encargada del enterramiento final de los residuos en sus rellenos sanitarios. Esta empresa pertenece en 50% al gobierno provincial y es controlada por organismos ambientales provinciales: el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Autoridad del Agua (ADA).

opera desde 2017. Además, las autoridades locales implementaron una nueva política de residuos orientada a la recuperación de materiales.

Es llamativo que los mismos actores estatales que decidieron instaurar una nueva política de residuos —cerrar el predio de Punta Lara y construir una planta de tratamiento final— en otro caso no lo hayan hecho y solo hayan modificado parcialmente la implementación de la política —reducir la cantidad de residuos que llegan al relleno de González Catán—.

3.1 Caso González Catán: Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la Ceamse de González Catán

En 2003 algunos vecinos comenzaron a organizarse ante un incremento de enfermedades cancerígenas entre los habitantes de las inmediaciones del predio de la Ceamse, a la cual señalaban como responsable de contaminar el ambiente y afectar la salud de la población. De esa incipiente organización vecinal nació en el mismo año la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la Ceamse. El principal reclamo de esta organización de base fue el cierre del relleno y el pedido de políticas de gestión integral de residuos para el distrito donde estaba el relleno —Municipio de La Matanza—, el distrito que mayor cantidad de residuos enviaba a ese predio.

[77]

En uno de los principales documentos desarrollados por la Asamblea, *Programa Catán Sin Basura*, expusieron claramente la propuesta programática de la organización, la cual exhortaba a las autoridades a la implementación de políticas para el reciclado de residuos orgánicos, plásticos, papeles, metales y cartón: «Entendemos que la propuesta del reciclado de la basura de González Catán parte necesariamente de una condición irrenunciable para el pueblo que es el cierre y saneamiento ya de la Ceamse de nuestra localidad» (Asamblea de Vecinos Autoconvocados, 2007, p. 3).

Las acciones que la Asamblea desarrolló desde el primer momento interpellaron directamente a tres actores: a la Ceamse, al gobierno provincial y al gobierno municipal, que según la organización de base «permitían» la presencia del relleno en el distrito. Desde la Asamblea no desplegaron estrategias de mediación, ya que el contacto con las autoridades ejecutivas solo se limitó a la presentación de algunas notas y reclamos institucionales. Para visibilizar sus demandas, el principal tipo de estrategia utilizada fue la confrontación, recurriendo típicamente a acciones contenciosas como la

movilización, la protesta, el corte de calles, y los «bloqueos» en las puertas del relleno. Varios integrantes que participaron desde 2003 en la Asamblea manifestaron en las entrevistas realizadas la mayor confianza por las acciones contenciosas frente a las de otro tipo:

La forma de protesta es la única para que nos den bolilla. Aparte, [sí] te metés con la política y la Justicia... no son independientes. La dejan ser independiente en lo que quieren. O sea, nosotros, si tiramos algo que molestaba al Gobierno, no le iban a dar bolilla (comunicación personal, Integrante de la Asamblea, González Catán, 27 de agosto, 2016).

Yo prefería más el bloqueo, a mí me parecía mejor, la marcha, el bloqueo (comunicación personal, Integrante de la Asamblea, González Catán, 30 de agosto, 2016).

En general, no hubo en esta Asamblea despliegue de estrategias de expansión de las arenas de decisión o mediación, salvo en dos ocasiones puntuales entre 2005 y 2007 en la justicia y en el legislativo local, las cuales eran siempre complementarias a la estrategia principal: la confrontación.

[78]

Entre 2006 y 2007 se dieron los principales actos de movilización y protesta de todo este proceso, a su vez, fue un momento en que la Asamblea activamente se dedicó a otro tipo de estrategia y de forma más sostenida, aunque por poco tiempo. En 2005 se inició un proceso de judicialización al denunciar penalmente a la Ceamse, acusándola de infringir la ley nacional de manejo de residuos peligrosos. Esta denuncia dio origen a la Causa Penal N.º 2993 16 de junio de 2006 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N.º 3 de Morón. El uso de la estrategia de judicialización derivó en 2006 en el primer fallo judicial: el agua de la zona estaba contaminada, debía proveerse agua potable a las escuelas públicas de la zona, profundizarse la investigación al respecto y que la Ceamse y las autoridades municipales y provinciales debían presentar información respecto de las autorizaciones de vuelco de la empresa.

Más allá de que la contaminación en las cercanías al relleno sanitario y la existencia de conductos ilegales para el vuelco de los líquidos lixiviados quedaron demostradas, nunca se concretó una sentencia firme. Así lo expresaba una entrevistada que también destacaba que la judicialización no era seguida tan de cerca por los vecinos movilizados, es decir, que no era

una estrategia por la que se apostaba de forma sostenida en el tiempo, como sí lo era la confrontación:

Si bien hay un fallo en la causa 2993, no hay una sentencia. Entonces en cualquier momento corremos el riesgo que la causa sea archivada sin sentencia [...]. El tema es que pasaron ya tres años y casi dos meses y la causa sigue abierta en el mismo estado: ni la archivaron, ni la sentenciaron, ni la paralizaron. Porque la causa está en letra, pero está ahí [...]. Pasa el tiempo y acumula polvo [...] a no ser por algún vecino que va de vez en cuando, *tal vez no tan seguido como se debería ir*, pero bueno, vamos, preguntamos, la respuesta es siempre la misma: «el juez está investigando». Pero nosotros, el hecho concreto es que el resultado de las investigaciones no lo estamos viendo (comunicación personal, Integrante de la Asamblea, González Catán, 18 de noviembre, 2013. Énfasis agregado).

Como se temía, ante ese seguimiento que «tal vez» no era tan frecuente «como debería ser», efectivamente la causa quedó archivada al cumplirse los diez años. El proceso de judicialización iniciado en 2005 tuvo algunas medidas favorables cuando el proceso era reciente y más «seguido» por los actores. En 2007, desde el fuero administrativo ordenaron el cierre del relleno sanitario, aunque el fallo se cumplió solo parcialmente: el ingreso de residuos de otros municipios quedó prohibido y el relleno quedó habilitado solo para los desechos provenientes del municipio de La Matanza, lo cual terminó siendo uno de los principales logros en términos de incidencia de la Asamblea que, para esos momentos, supo combinar el proceso judicial con el desarrollo de varias movilizaciones, protestas y bloqueos (ANRed, 2006, enero 12; Alarcón, 2006, julio 22; La Nación, 2006, noviembre 3; El Día, 2007, septiembre 12).

[79]

Conjuntamente, en este periodo de mayor movilización (2006-2007), la Asamblea apostó, aunque solo como una acción puntualizada, a la presentación de propuestas legislativas en el órgano legislativo local: en 2007 presentó un proyecto para implementar una política de gestión integral en el ámbito local, aunque la propuesta nunca fue tratada en el recinto y quedó solo como un expediente más (Expediente N.º 1000 de 2 de noviembre de 2007). La Asamblea no contaba con apoyos al interior del órgano legislativo ni gestó estrategias de mediación o alianzas con los miembros de este, los cuales, en su mayoría, no se mostraron interesados por la propuesta:

Con el Expediente N° 1000 del 2 de noviembre del 2007 [...] una de las pocas cosas que hicieron estos concejales fue sacar una minuta de comunicación y mandarlo al Ejecutivo. Y el Ejecutivo ya lo tenía porque nosotros lo presentamos ahí también. Pero, en realidad, siempre lo archivaron, nunca les interesó. Acá para nosotros, los Autoconvocados, queda claro que la estructura del Estado municipal, nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma protege el negocio de las empresas privadas (comunicación personal, Integrante de la Asamblea, González Catán, 3 de octubre 2013).

Como se puede observar, existe en la Asamblea cierto descrédito hacia las autoridades gubernamentales involucradas, la cual sostiene, en parte, la falta de apuestas por estrategias de mediación con estos actores.

Las demandas de la Asamblea tuvieron como única respuesta la restricción del ingreso de residuos al relleno sanitario de González Catán y no hubo avances hacia una gestión integral de los residuos o cierre del predio. Los decisores locales solo desarrollaron algunas experiencias puntuales y focalizadas de recolección diferenciada que fueron interrumpidas prontamente. Asimismo, el oficialismo local desarrolló y aprobó en 2010 una polémica normativa local que habilitaba la construcción de una planta de tratamiento de residuos con financiamiento de una empresa pública energética nacional, Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa) (El1Digital, 2010, septiembre 20), la cual fue fuertemente rechazada por las organizaciones locales por proponer tecnologías experimentales asimilables a la incineración (comunicación personal, Integrante de la Asamblea, González Catán, 18 de noviembre 2013). El proyecto nunca se implementó, a pesar de que el municipio recibió gran parte del financiamiento, pero no lo destinó a la construcción de la proyectada planta (Semanao Quinto Poder, 2015, marzo 2). En la actualidad, la Asamblea sigue desarrollando protestas exigiendo el cierre del relleno sanitario y la implementación de nuevas políticas de residuos.

[80]

3.2 Caso Punta Lara. Nuevo Ambiente

Nuevo Ambiente es una pequeña organización no gubernamental compuesta por algunos expertos y vecinos ambientalistas dedicados a la protección de las especies vegetales y animales de la zona periurbana que habitan.² En 2003, Nuevo Ambiente se involucró directamente en la

² Para mayor información, véase <https://www.nuevoambiente.org/quienes-somos/>

cuestión de los residuos cuando incrementó abruptamente la cantidad de desechos que ingresaban al relleno sanitario de Punta Lara, los cuales, con anterioridad, eran enterrados en el relleno de Villa Domínico (El Día, 2003, diciembre 6), clausurado de forma definitiva en 2004 (Aranda, 2004, enero 31). El ingreso de esos nuevos residuos provocó que las autoridades de la Ceamse ordenaran la ampliación del relleno.

Ante esto, Nuevo Ambiente comenzó a reclamar contra el ingreso de esos residuos y contra las obras de ampliación del relleno (El Día, 2003, diciembre 6). Para la organización, no se habían hecho las evaluaciones ambientales necesarias para habilitar el aumento del ingreso de desechos o la ampliación del predio señalando, además de que era ilegal la llegada de desechos provenientes de distritos ubicados a más de veinte kilómetros de distancia, de acuerdo al Decreto N.º 9111/1978 de la provincia de Buenos Aires (Nuevo Ambiente, s. f.).

La organización exigió la realización de estudios de impacto ambiental y sus inmediateces, la clausura de las ampliaciones del predio, la prohibición del ingreso de residuos de municipios alejados y el cierre total del relleno, para lo cual exigían también la implementación de políticas locales de gestión integral de residuos orientadas a la recuperación, reciclado y valorización de los desechos (Nuevo Ambiente, s. f.). Los principales actores interpelados por Nuevo Ambiente fueron Ceamse y el gobierno provincial. Al municipio de La Plata —el distrito del que formaban parte y que mayor cantidad de residuos enviaba al relleno— exigieron comenzar a implementar políticas de residuos.

[81]

La particularidad de Nuevo Ambiente es que, a diferencia del otro caso, utilizaron de forma combinada y sostenida en el tiempo estrategias de mediación, confrontación y expansión de la arena de decisión —como la judicialización y la presentación de propuestas en el poder legislativo local— para llevar sus demandas ante las autoridades. En este proceso, además, otorgaron mayor valor a las estrategias de expansión de la arena de decisión —como la judicialización— que en el caso de González Catán.

Yo creo que tuvo una organización desde lo judicial [...]. Entonces, al avanzar por ese camino se fueron condicionando mucho más las respuestas [...] y se fue como cercando un poco más a las estructuras que mantienen el *statu quo*, ¿viste? [...]. El cambio que se produjo en el área La Plata y Gran La Plata, tuvo un poco que ver con eso, tuvo

que ver con las propias acciones judiciales que se fueron llevando (comunicación personal, Integrante de Organización Social, La Plata, 3 de junio 2012).

En 2004, Nuevo Ambiente, con una organización vecinal de la zona —Centro Vecinal de Punta Lara—, judicializó el reclamo presentando ante un juzgado provincial un recurso de amparo contra la Ceamse por violación a la prohibición del ingreso de residuos de distritos lejanos y la falta de estudios de impacto ambiental para la ampliación. Luego de una serie de apelaciones por parte de la empresa, la causa llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, la mayor instancia judicial a la que se puede llegar en el ámbito provincial, que fue clave generando espacios de interacción entre las partes.

En este sentido, la judicialización, como estrategia de expansión de la arena de decisión, sirvió para presionar a la Ceamse, algo que reconocen las personas entrevistadas de otras organizaciones que también se sumaron al reclamo: «Con la justicia ya habiendo fallado en primera y segunda instancia y, luego, con el acuerdo de la Corte, se convino en que [el relleno] no podía crecer más. Se le puso como un corsé a las aspiraciones de Ceamse de continuar creciendo acá (comunicación personal, Integrante de Organización Social, La Plata, 3 de junio, 2012).

[82]

Estas acciones judiciales desarrolladas de forma sostenida en el tiempo permitieron a la organización presionar también al gobierno provincial, un actor al que se le exigió buscar una solución al problema de los residuos a partir de las intervenciones de la Suprema Corte de Justicia de la provincia:

Nosotros siempre fuimos contra CEAMSE, no contra la provincia... a la provincia la trae la Corte, no nosotros [...]. Cuando la Corte nos llama a todos, a nosotros para ver qué queríamos, a la Ceamse para ver cómo se podía hacer eso [...] si se podía o no [...] ahí, la Ceamse dice que también tiene que venir la provincia (comunicación personal, Integrante de Nuevo Ambiente, La Plata, 10 de marzo, 2018).

Así, la definición de la política de residuos y de la situación particular del relleno de Punta Lara dejó de estar exclusivamente en la esfera de la Ceamse y la provincia, ya que ahora un actor judicial también era parte de esto. A raíz de ello, en diciembre de 2006 se firmó un convenio entre la Ceamse y las organizaciones sociales que obligaba a la empresa a no recibir más residuos de municipios lejanos en el predio y a cerrarlo definitivamente,

e intimidaba al gobierno provincial a construir una planta de tratamiento de residuos para viabilizar dicho cierre (Nuevo Ambiente, s. f.).

Es interesante destacar que Nuevo Ambiente desplegó también la estrategia de confrontación desarrollando acciones contenciosas como la movilización, la protesta, el corte de calle y el bloqueo de la entrada al relleno sanitario (El Día, 2006, enero 4; Página 12, 2006, octubre 2; Nuevo Ambiente, s. f.). Estas acciones contenciosas eran complementarias a las acciones de mediación y expansión de la arena de decisión que fueron sostenidas con constancia a lo largo del tiempo por la organización.

Para forjar un cambio en la política en el ámbito local e instaurar políticas de gestión integral de residuos, Nuevo Ambiente también apeló a mediación y a la expansión de la arena de decisión para presionar al ejecutivo municipal, y lo hizo ampliando el juego hacia el legislativo local. En 2009 presentaron una propuesta al órgano legislativo local, la cual fue votada con mayoría y sancionada, dando origen a la Ordenanza 10661 de Basura Cero, la cual estableció la gestión integral de los desechos, haciendo obligatoria la recolección diferenciada de estos y la apertura de plantas de clasificación a cargo de cooperativas de recuperadores urbanos. Esas presentación, mediación y expansión se dieron casi en simultáneo, pues para ello las organizaciones se acercaron a un concejal que la presentó formalmente en el recinto: «La ordenanza de basura cero, prácticamente la escribimos nosotros, pero la presentó un concejal [...] no la presentamos nosotros» (comunicación personal, Integrante de Nuevo Ambiente, La Plata, marzo 10, 2018).

[83]

Una vez aprobada la ordenanza, quedaron establecidos nuevos parámetros para la gestión de los residuos que el ejecutivo debía incorporar y se implementaron programas afines a la nueva normativa —como el Programa Bolsa Verde— y se inauguraron centros de separación y clasificación de residuos (Nuevo Ambiente, s. f.). Nuevo Ambiente continuó con la estrategia de mediación articulando de forma constante con el gobierno municipal y marcando las eventuales deficiencias de implementación del programa (Nuevo Ambiente, 2015, octubre 30; 2015, noviembre 9).

No obstante, la historia del reclamo por los residuos no culminó con la sanción de la Ordenanza N. °10 661/2009, sino que la organización siguió presionando para que el convenio firmado por la Ceamse y la provincia

en el ámbito judicial en 2006 se cumpliera. Con el paso de los años, el estancamiento de ese convenio provocó el rechazo de Nuevo Ambiente, el cual, además de seguir con el proceso judicial, decidió sumar un nuevo actor para que intercediera en el conflicto y contribuyera al desarrollo de la prometida planta de tratamiento que permitiera el cierre definitivo del relleno: el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Así, lo expresaba un entrevistado al referirse a esta nueva instancia de expansión del conflicto hacia otras arenas estatales: «Nosotros llamamos al Defensor para que interceda, para que sea una instancia de diálogo entre aquellos a los que convocaba la Corte por este tema [...]. Ahí recién se involucró el Defensor, pero porque nosotros lo llamamos» (comunicación personal, IntegranTE de Nuevo Ambiente, La Plata, 10 de marzo, 2018).

Dado que existía una sentencia judicial que obligaba a la provincia y a la Ceamse a construir la mencionada planta para poder cerrar el relleno, el Defensor propuso a todos los actores sociales y estatales involucrados evaluar posibles caminos para concretar la construcción de la misma. Allí, Ceamse propuso construir una planta de tratamiento para ese territorio que reduzca la cantidad de basura enterrada y permita cerrar el relleno. La planta fue construida y es operada por Ceamse. Funcionó a modo de prueba piloto desde diciembre de 2017 (El Día, 2017, diciembre 8; Infobae, 2017, diciembre 12) a marzo de 2019, cuando empezó a recibir el total de los residuos que iban al relleno de Punta Lara, consecuentemente cerrado al día de hoy (Infocielo, 2019, marzo 29).

[84]

Conclusión

Los casos analizados muestran que hay tres estrategias principales que pueden utilizar las organizaciones de base en procesos de incidencia: mediación, confrontación y expansión de las arenas de decisión. En los casos se observó que la combinación sostenida en el tiempo de estas estrategias favorece la incidencia, propiciando mejores y mayores efectos en las políticas públicas. Esto se destacó especialmente en el caso de Nuevo Ambiente, que con la combinación de las distintas estrategias logró generar una nueva política de residuos para su territorio: se construyó una planta de tratamiento de residuos que permitió cerrar el relleno sanitario de Punta Lara. En el caso de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados, la estrategia sostenida en el tiempo fue principalmente la de confrontación en desmedro de la mediación y la expansión de la arena de decisión. El resultado obtenido en

términos de incidencia fue la modificación parcial de la política de residuos por la reducción de la cantidad de desechos que ingresan al relleno, sin la proyección ni decisión estatal de su eventual clausura.

En estas líneas finales, se reconoce que las estrategias de acción son solo una dimensión factible de ser estudiada en la investigación de procesos de incidencia. No obstante, en algunos casos, las estrategias desplegadas por los actores pueden contribuir enormemente a comprender la incidencia, ya sea en estudios comparados o en estudios de casos. Asimismo, este tipo de investigación contribuye a una mejor comprensión de los actores que conforman ese gran agregado que solemos llamar «organizaciones sociales» y «políticas públicas». En relación con estas, es necesario tener siempre presente un resguardo especial para su estudio.

Tal como muestran los casos aquí analizados y la literatura, las organizaciones y las políticas públicas no se desarrollan en espacios sociales estancos u homogéneos, e interactúan constantemente con otras arenas sociales y estatales. Esto es fundamental para entender el despliegue de estrategias de mediación y expansión, y también para comprender la capacidad de incidencia de este tipo de organizaciones más allá de la sola confrontación en otros casos similares de incidencia en políticas públicas del resto de Argentina y otros países de la región.

[85]

Referencias bibliográficas

1. Alarcón, Cristian. (2006, julio 22). Un piquete en La Matanza por el agua que contaminan los residuos. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/sociedad/3-70324-2006-07-22.html>
2. Andretta, Massimiliano; Piazza, Gianni & Subirats, Anna. (2015). Urban Dynamics and Social Movements. In: Della Porta, Donatella & Diani, Mario (eds.). *The Oxford Handbook of Social Movements* (pp. 200-218). Oxford: Oxford University.
3. ANRed, (2006, enero 12). Vecinos de González Catán denuncian a la Ceamse. Recuperado de <http://www.anred.org/?p=2637>
4. Aranda, Darío. (2004, enero 31). Un basural que deja una herencia. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-30975-2004-01-31.html>
5. Argentina. La Matanza. Honorable Concejo Deliberante. Expediente 1000. (2 de noviembre de 2007).
6. Argentina. Municipalidad de La Plata. Concejo Deliberante. Ordenanza 10661. (16 de diciembre de 2009). Recuperado de <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11000/or10661.asp?ver=&resol=>

7. Argentina. Provincia de Buenos Aires. Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N.º 3 de Morón. Causa 2993. (16 de junio de 2006).

8. Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán (2007). Programa Catán sin Basura. [Folleto].

9. Boucher, Anna. (2013). Bureaucratic Control and Policy Change: A Comparative Venue Shopping Approach to Skilled Immigration Policies in Australia and Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15 (4), pp. 349-367. DOI: 10.1080/13876988.2012.749099

10. Bryant, Raymond L. & Bailey, Sinéad. (1997). *Third World Political Ecology*. London: Routledge.

11. Bullard, Robert D. & Johnson, Glenn S. (2000). Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making. *Journal of Social Issues*, 56 (3), pp. 555-578. DOI: 10.1111/0022-4537.00184

12. Burstein, Paul & Linton, April. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces*, 81 (2), pp. 381-408. DOI: 10.1353/sof.2003.0004

13. Burstein, Paul; Einwohner, Rachel L. & Hollander, Jocelyn A. (1995). The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective. En: Jenkins, J. Craig & Klandermans, Bert (eds.). *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements* (pp. 135-144). London: UCL.

[86]

14. Capano, Giliberto & Howlett, Michael. (2009). Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1). DOI: 10.1080/13876980802648227

15. Cortez, Maurizio y Maillet, Antoine. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94, pp. 3-25. DOI: 10.7440/colombiaint94.2018.01

16. Christel, Lucas G. & Gutiérrez, Ricardo A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *Journal of Environment and Development*, 26 (3), pp. 322-347. DOI: 10.1177/1070496517701248

17. Delamata, Gabriela. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Direito e Práxis*, 7 (14), pp. 567-587. DOI: 10.12957/dep.2016.22952

18. Diani, Mario. (2003). «Leaders» Or Brokers? Positions and Influence in Social Movement Networks. In: Diani, Mario & McAdam, Doug (eds.). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. DOI: 10.1093/0199251789.003.0005

19. El Día. (2003, diciembre 6). Ahora llega basura de Berazategui y Varela. Recuperado de <http://www.eldia.com/nota/2003-12-6-ahora-llega-basura-de-berazategui-y-varela>

20. El Día. (2006, enero 4). Vecinos cortaron acceso al Ceamse por la «contaminación ambiental». Recuperado de <http://www.eldia.com/nota/2006-1-4-vecinos-cortaron-acceso-al-ceamse-por-la-contaminacion-ambiental>

21. El Día. (2007, septiembre 12). Movilización por el cierre de Ceamse en La Matanza. Recuperado de <http://www.eldia.com/nota/2007-9-12-movilizacion-por-el-cierre-de-ceamse-en-la-matanza>

22. El Día. (2017, diciembre 8). Empezó a funcionar la nueva planta de residuos de CEAMSE, que estará a pleno en marzo. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2017-12-8-2-27-18-empezo-a-functionar-la-nueva-planta-de-residuos-de-ceamse-que-estara-a-pleno-en-marzo-la-ciudad>

23. El1Digital. (2010, septiembre 20). Los concejales convalidaron el CARE. Recuperado de <http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/17972/>

24. Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511628283

25. Gutiérrez, Ricardo A. e Isuani, Fernando. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48 (2), pp. 295-332. DOI: 10.1590/0034-76121700

26. Infobae. (2017, diciembre 12). Presentaron una nueva planta para tratamiento de residuos en Ensenada. Recuperado de <http://www.infobae.com/sociedad/2017/12/12/presentaron-una-nueva-planta-para-tratamiento-de-residuos-en-ensenada/>

27. Infocielo (2019, marzo 29). Histórico: la CEAMSE cerró el relleno de Punta Lara y con la basura generarán electricidad. Recuperado de <https://infocielo.com/nota/102998/historico-la-ceamse-cerro-el-relleno-de-punta-lara-y-con-la-basura-generaran-electricidad/>

28. Jenkins-Smith, Hank C. & Sabatier, Paul A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14 (2), pp. 175-203. DOI: 10.1017/S0143814X00007431

29. Kingdon, John. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Harper Collins.

30. König, Thomas; Tsebelis, George & Debus, Marc (eds.). (2011). *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. Virginia: Springer. DOI: 10.1007/978-1-4419-5809-9

31. Kotler, Philip & Zaltman, Gerald. (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35 (3), pp. 3-12. DOI: 10.1177/002224297103500302

32. La Nación. (2006, noviembre 3). Tras los incidentes, exigen el cierre del Ceamse. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/855415-tras-los-incidentes-exigen-el-cierre-del-ceamse>

33. Leech, Beth L. (2010). Lobbying and Influence. In: Maisel, L. Sandy; Berry, Jeffrey & Edwards, George III (eds.). *Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups* (pp. 534-551). Oxford: Oxford University.

34. Lindblom, C. E. (1992). La ciencia de «salir del paso». En: Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *La hechura de las políticas* (pp. 201-225). México, D. F.: Porrúa.

35. Lowi, Theodore. (1996). Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *La hechura de las políticas* (pp. 89-117). México, D. F.: Porrúa.

36. Mahoney, James. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), pp. 111-141. DOI: 10.1007/BF02687587

37. Mann, Michael. (2008). Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43 (3-4), pp. 355-365. DOI: 10.1007/s12116-008-9027-7

38. McAdam, Doug & Su, Yang. (2002). The War at Home: Antiwar Protests and Congressional Voting, 1965 to 1973. *American Sociological Review*, 67 (5), pp. 696-721. DOI: 10.2307/3088914

39. McCarthy, John D. & Wolfson, Mark. (1996). Resource Mobilization by Local Social Movement Organizations: Agency, Strategy, and Organization in the Movement Against Drinking and Driving. *American Sociological Review*, 61 (6), pp. 1070-1088. DOI: 10.2307/2096309

[88]

40. Merlinsky, María Gabriela. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

41. Mitlin, Diana. (2008). With and Beyond the State Co-Production as a Route to Political Influence, Power and Transformation for Grassroots Organizations. *Environment and Urbanization*, 20 (2), pp. 339-360. DOI: 10.1177/0956247808096117

42. Molina, Anabella. (2017, 26-28 de julio). Coaliciones: un veto para la paridad de género en los Gabinetes de América Latina. 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Montevideo.

43. Moore, Sarah A. (2009). The Excess of Modernity: Garbage Politics in Oaxaca, Mexico. *The Professional Geographer*, 61 (4), pp. 426-437. DOI: 10.1080/00330120903143375

44. Moreno Mena, José Asunción y Arballo Meza, Rosa Amelia. (2003). Experiencias en Políticas Públicas de las ONGs en Baja California. *Estudios Fronterizos*, 4 (8), pp. 73-103.

45. Najam, Adil. (2000). The Four-C's of Third Sector: Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-Optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4), pp. 375-396. DOI: 10.1002/nml.10403

46. Nuevo Ambiente (s. f.). No + CEAMSE en Punta Lara. Un poco de historia sobre la movilización popular por una Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado de <http://www.nuevoambiente.org/no-mas-ceamse/>

47. Nuevo Ambiente. (2015, noviembre 9). Residuos en La Plata, reiteramos solicitud de garantías. Recuperado de <http://www.nuevoambiente.org/2015/11/09/residuos-en-la-plata-reiteramos-solicitud-de-garantias/>

48. Nuevo Ambiente. (2015, octubre 30). Se solicitó garantías para recolección Bolsas Verdes y se abrieron sobres de la licitación. Recuperado de <http://www.nuevoambiente.org/2015/10/30/se-solicito-garantias-para-recoleccion-bolsas-verdes-y-se-abrieron-sobres-de-la-licitacion/>

49. Observatorio del Conurbano Bonaerense. (s. f). Región Metropolitana de Buenos Aires. Recuperado de http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=2708

50. Offe, Claus & Wiesenthal, Helmut. (1980). Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. *Political Power and Social Theory*, 1 (1), pp. 67-115.

51. Página 12. (2006, octubre 2). «CEAMSE contamina el suelo, el aire, el agua y la moral». Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-73902-2006-10-02.html>

52. Pierson, Paul & Skocpol, Theda. (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1), pp. 7-38.

53. Pierson, Paul. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45 (4), pp. 595-628. DOI: 10.2307/2950710

54. Pralle, Sarah B. (2003). Venue shopping, political strategy, and policy change: The internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23 (3), pp. 233-260. DOI: 10.1017/S0143814X03003118

55. Pralle, Sarah B. (2006). *Branching Out, Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*. Washington, D. C.: Georgetown University.

56. Real-Dato, José. (2009). Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), pp. 117-143. DOI: 10.1080/13876980802648268

57. Ryan, Daniel Eduardo. (2011). Democratic Governance and the Courts: The Political Sources of the Judicialization of Public Policy in Argentina. (PhD. Dissertation). University of Texas.

58. Sabatini, Francisco. (1997). Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas. *Revista EURE*, xxii (68), pp. 77-91.

59. Semanario Quinto Poder. (2015, marzo 2). «El CARE fue la gran mentira de La Matanza, el gran negociado». Recuperado de <http://semanarioquintopoder.com/?p=5214>

60. Sorroche, Santiago. (2017). Experiencias replicables. Análisis de las vinculaciones entre cooperativas de cartoneros, agencias estatales y ONG en el Gran Buenos Aires. *Revista de Estudios Sociales*, 61, pp. 58-68. DOI: 10.7440/res61.2017.05

61. Steedly, Homer R. & Foley, John W. (1979). The Success of Protest Groups: Multivariate Analyses. *Social Science Research*, 8 (1), pp. 1-15. DOI: 10.1016/0049-089X(79)90011-5

62. Tarrow, Sidney & Tilly, Charles. (2009). Contentious Politics and Social Movements. In: Boix, Carles & Stokes, Susan (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0019

63. Tarrow, Sidney. (2011). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511973529

64. Tilly, Charles. (2001). Mechanisms in Political Processes. *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 21-41. DOI: 10.1146/annurev.polisci.4.1.21

65. True, James; Jones, Bryan y Baumgartner, Frank. (2010). Teoría del equilibrio interrumpido. En: Sabatier, Paul A. (ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 167-202). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

66. Uphoff, Norman. (1993). Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets. *World Development*, 21 (4), pp. 607-622. DOI: 10.1016/0305-750X(93)90113-N

67. Vedung, Evert. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bernelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray & Vedung, Evert (eds.). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick and London: Transaction. DOI: 10.4324/9781315081748-2

68. Walsh, Ed J.; Warland, Rex & Smith, D. Clayton. (1997). *Don't Burn It Here: Grassroots Challenges to Trash Incinerators*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

69. Ward, Matthew. (2017). Opportunity, Resources, and Threat: Explaining Local Nativist Organizing in the United States. *Sociological Perspectives*, 60 (3), pp. 459-478. DOI: 10.1177/0731121416655994

70. Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C.; Nohrstedt, Daniel; Henry, Adam Douglas & deLeon, Peter. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*, 39 (3), pp. 349-360. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x

71. Whiteley, Paul F. & Winyard, Stephen L. (1987). *Pressure for the Poor: The Poverty Lobby and Policy Making*. London: Methuen.

72. Ydersbond, Inga Margrete. (2014). Multilevel «Venue Shopping»: The Case of EU's Renewables Directive. *Interest Groups and Advocacy*, 3 (1), pp. 30-58. DOI: 10.1057/iga.2013.12

73. Young, Sokphea. (2016). Movement of Indigenous Communities Targeting an Agro-Industrial Investment in North-Eastern Cambodia. *Asian Journal of Social Science*, 44 (1-2), pp. 187-213. DOI: 10.1163/15685314-04401008



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

35 x 50 cm

2019

Medellín



Retos institucionales y no institucionales para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en las elecciones legislativas de 2018*

Irene Alejandra Cabrera Nossa (Colombia)**

Camilo Echandía Castilla (Colombia)***

Resumen

Este artículo examina los alcances y retos de la participación política del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) a partir de la dinámica electoral y la evolución del conflicto armado y la violencia. La reflexión sobre la participación política de la FARC en el ámbito nacional se basa en los aportes de la literatura especializada en reincorporación política y en los resultados electorales para el Congreso de 2018. A través del *software* Arcgis se analizan los niveles de votación por la FARC en relación con la presencia de grupos armados, economías criminales y el asesinato de líderes, variables determinantes del bajo o alto apoyo electoral. Con la suma de estos elementos, esta investigación identifica varios factores institucionales y no institucionales que han incidido en la reincorporación política de las FARC-EP. Se subraya cómo, aunque las provisiones políticas para el acceso transitorio de la FARC a curules en el Congreso resultaron razonables para lograr una salida negociada a la guerra, la baja votación por el nuevo partido revela un futuro incierto para su continuidad, a pesar de las oportunidades electorales establecidas por el Acuerdo de final.

[92]

Palabras clave

Partidos Políticos; Política Electoral; Participación Política; Conflicto Armado; Posconflicto; Colombia.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Escenarios de riesgos y oportunidades para la participación política de excombatientes de la guerrilla* del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Asuntos Públicos e Internacionales. Profesora investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: irene.cabrera@uexternado.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6313-9777> - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=YcbwToIAAAAJ>

*** Economista. Profesor Emérito e investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: camilo.echandia@uexternado.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6536-9090> - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=qlQ-IB8AAAAJ>

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** julio de 2019

Cómo citar este artículo

Cabrera Nossa, Irene Alejandra y Echandía Castilla, Camilo. (2019). Retos institucionales y no institucionales para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en las elecciones legislativas de 2018. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 92-121. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a05

Institutional and Non-Institutional Challenges for the Common Alternative Revolutionary Force (FARC) Party in 2018 Legislative Elections

Abstract

This article examines the achievements and challenges of the political participation of the Common Alternative Revolutionary Force (FARC) in the context of the electoral dynamics and evolution of the armed conflict and violence. The reflection about the political participation of the FARC party at the national level is based on the contributions of specialized literature on political reincorporation, and on the 2018 Congress election results. Through the software ArcGis it analyzes the amount of votes obtained by the FARC in relation to decisive variables of the low or high electoral support, such as the presence of armed groups, criminal economies and the killings of leaders. By summarizing these elements, this research identifies various institutional and non-institutional factors that have influenced the political reincorporation of the FARC-EP. The analysis will underscore that, although political provisions for the transitory access of the FARC party to seats in the Congress were reasonable in order to achieve a negotiated solution to war, a low vote level for the new party reveals an uncertain future for its continuity in spite of electoral opportunities set by the Final Peace Agreement.

Keywords

Political Parties; Electoral Politics; Political Participation; Armed Conflict; Post-Conflict; Colombia.

[93]

Introducción

Con el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el gobierno de Juan Manuel Santos de 2016, no solo se puso fin a un conflicto armado con la guerrilla más longeva de Latinoamérica, sino que las partes acordaron la transformación de este grupo armado en partido político. Al respecto, el punto dos de la agenda de paz sentó las bases para la creación del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), estableció provisiones complementarias para facilitar su participación en la competencia electoral por el poder y determinó condiciones específicas relativas a la apertura democrática a partir de la terminación de las hostilidades.

Si bien la reincorporación política de excombatientes, en este caso de las FARC-EP, figura en la literatura sobre construcción de paz como un incentivo clave para avanzar en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, así como para evitar una reactivación del conflicto (Matanock, 2017; Dudouet, Planta y Glessmann, 2016; De Zeeuw, 2008; Söderberg, 2007), en realidad no es un proceso fácil de acordar ni de sostenerse en el tiempo. Un primer asunto clave es que tan solo 13,88% de los acuerdos de paz que se firmaron en el mundo entre 1975 y 2011 establecieron condiciones relativas a la transformación o reconocimiento de grupos rebeldes en partidos políticos (Söderström, 2014, junio 17). De acuerdo con Matthew Shugart (1992, p. 121), tal tipo de provisión es el resultado de un cálculo racional de las partes de la confrontación en términos de las posibilidades y limitaciones inherentes a hacer parte de la competencia electoral o continuar con el conflicto armado, donde lo que es claro es que los Estados y sus élites no siempre están dispuestos a llevar a cabo una apertura política que permita la participación electoral de rebeldes en calidad de grupos políticos.

Además, el segundo asunto clave tiene que ver con las condiciones de riesgo y oportunidad que inciden en la participación política de grupos armados, una vez ya se han convertido en partidos políticos. Al respecto, varios estudios se han centrado en estudiar los factores institucionales y no institucionales que favorecen o impiden la participación de un grupo armado en política. Entre los factores institucionales se han considerado variables como las provisiones políticas y de seguridad establecidas en

el Acuerdo final, las reformas normativas y procedimentales, así como las garantías que brinda el Estado en materia de competencia electoral (Dudouet, Planta y Glessmann, 2016; Shugart, 1992). De otro lado, entre los factores no institucionales, se ha hecho referencia tanto a las condiciones organizacionales del grupo armado —su cohesión interna, su motivación y experiencia política y legitimidad social—, como a variables de contexto relativas a la historia reciente del conflicto, la situación político-económica y de seguridad en el periodo de posguerra y la fragmentación o polarización social (Schrader-Rashidkhan, 2016; Dudouet, Planta y Glessmann, 2016; Cepeda, 2009; De Zeeuw, 2008; Ball, 1997). En conjunto, estas aproximaciones constituyen el marco teórico para este artículo.

La reincorporación política de la FARC resulta ser un proceso de largo aliento y que aún enfrenta múltiples desafíos. Por ejemplo, en el mediano y largo plazo no es tan clara la continuidad de este nuevo partido dentro del Poder Legislativo, si se tiene en cuenta el bajo número de votos obtenidos por la FARC en las elecciones de marzo de 2018 en el ámbito nacional. No menos importante, en el contexto de la implementación de los acuerdos existen fuerzas opuestas a la participación política de la antigua guerrilla, entre las que se encuentran tanto élites políticas como grupos armados.

[95]

De acuerdo con lo anterior, el propósito de este artículo es discutir los alcances y retos de la reincorporación política de las FARC-EP a partir de dos variables centrales: los resultados electorales para Congreso y la evolución del conflicto armado y la violencia. En este marco, se presenta un balance de la votación obtenida por el partido FARC en marzo de 2018 y de varias condiciones institucionales que inciden en su participación política y se aborda el impacto de variables no institucionales mediante un análisis de la relación entre los resultados electorales de la FARC y la presencia de grupos armados, economías criminales y el asesinato de líderes sociales. Ahora bien, la evaluación de estos asuntos no solo tiene en cuenta tendencias de orden nacional.

De manera transversal este artículo también considera algunos patrones regionales y, más específicamente, algunos avances y obstáculos de la participación de la FARC en el Catatumbo. En términos político-electorales es importante mencionar que el Catatumbo, con un tradicional predominio del partido conservador, experimenta en los últimos años un giro hacia la izquierda, principalmente en los municipios donde las guerrillas

han tenido mayor influencia. De esta manera, la izquierda se convirtió en una fuerza determinante de los resultados de las votaciones presidenciales en la segunda vuelta de 2014, la refrendación popular del Acuerdo final de 2016 y en las elecciones legislativas de 2018.

Además, en la evolución reciente del conflicto cabe mencionar que el poder de adaptación de las FARC-EP le permitió mantener una influencia sostenida en el Catatumbo hasta el cese al fuego bilateral. En esta región se registró el incremento de la presencia de esta guerrilla a raíz de la ofensiva militar del Estado que presionó el repliegue de sus frentes desde la zona plana a los municipios situados sobre la cordillera. Con la terminación de las hostilidades entre las FARC-EP y el Gobierno, entre los factores que en la actualidad ponen en riesgo el proceso de reincorporación social y política de las FARC-EP en el Catatumbo, la disputa entre organizaciones armadas alrededor de los cultivos de coca en expansión es el que reviste mayor gravedad. Como es sabido, la región ha visto incrementadas las hectáreas sembradas en los últimos años, sobre todo en la zona de la Gabarra y en su entorno cordillerano. Aunque el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de liberación (EPL) —o los Pelusos, disidentes de este último— ya tienen una participación significativa en la compra de hoja de coca, el tráfico de insumos y el transporte de la cocaína, ambas organizaciones pretenden lograr a sangre y fuego el control total del narcotráfico en la región. Las contradicciones surgidas entre grupos armados también tienen como incentivo la funcionalidad de la frontera con Venezuela, una posición de enorme valor estratégico, por cuanto les provee los medios financieros y logísticos. Asimismo, la cercanía a la zona de frontera permite a las organizaciones por fuera de la ley eludir la acción de la Fuerza Pública, establecerse en territorio venezolano y lanzar ataques desde allí (Echandía y Cabrera, 2019).

[96]

En suma, el artículo ofrece una reflexión sobre los desafíos que rodean la participación política de los excombatientes de las FARC-EP, incluso cuando persisten el conflicto y la violencia en distintas zonas de Colombia. Bajo este horizonte, la investigación se basó en una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. En primer lugar, con el fin de establecer un análisis sobre la votación por el partido FARC, se adelantó una consulta y procesamiento de datos primarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil relativos a los resultados electorales de las votaciones al Congreso 2018 en el ámbito nacional. En segundo lugar, en función de

incorporar el impacto de la presencia y actividad de grupos armados y eventos violentos sobre el proceso de reincorporación de las FARC-EP, se utilizó la información secundaria de la plataforma de datos multitemporal del Proyecto de seguimiento del conflicto armado en Colombia¹ del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. En tercer lugar, se revisaron fuentes secundarias en términos de bibliografía especializada sobre variables de éxito y riesgo para la participación política de excombatientes, así como documentos analíticos e informativos de prensa, de centros de pensamiento y los resultados de encuestas de opinión.

Además, con el software ArcGis 10.5 (ESRI, 2018) se adelantó una triangulación de información cualitativa y cuantitativa sobre presencia de grupos armados, economías criminales, muerte de líderes sociales y resultados electorales con el fin de facilitar el análisis sobre la correspondencia entre variables de interés —por ejemplo, la presencia de estructuras de las FARC-EP antes del Acuerdo final y porcentajes de votación por el partido FARC al Congreso— y examinar patrones espaciales clave para esta investigación —por ejemplo, la concentración de la votación por la FARC en zonas con cultivos de coca y minería de oro—.

[97]

1. Balance de las condiciones institucionales para la participación de la FARC en las elecciones legislativas de 2018

Dentro de los estudios de construcción de paz, el solo hecho de que exmiembros de grupos armados tengan acceso a cargos de poder dentro del Ejecutivo o del Legislativo se ha considerado como un indicador positivo de la reintegración política de un grupo rebelde (Dudouet, Planta y Glessmann, 2016). Bajo esta perspectiva, las medidas especiales que se adoptaron en el marco del Acuerdo final, en términos de garantizar un mínimo de cinco curules para el Senado y cinco para el Congreso para la FARC por dos periodos constitucionales a partir de julio de 2018 representa un logro indiscutible, en la medida en que se garantiza de manera transitoria la

¹ Esta plataforma, construida por los autores de este artículo, consolida información sobre variables de conflicto armado y violencia de distintas fuentes institucionales como el Ministerio de Defensa, Medicina Legal, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia, el Observatorio de Drogas de Colombia, datos independientes de la Fundación Ideas para la Paz, los periódicos El Tiempo y El Espectador, el portal Vedad Abierta, entre otros.

participación de este nuevo partido político dentro de una de las ramas del poder público.

La participación de la FARC en el Congreso no es un avance menor si se tiene en cuenta que la reintegración política de excombatientes ha sido considerada un elemento clave en la transición de la guerra hacia la paz (Ishiyama y Marshall, 2017). Al respecto, Stephen Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth Cousens (2002) encuentran que el fin último asociado a la participación de los grupos armados dentro de los mecanismos democráticos es que encuentre innecesario el recurso a la guerra para la obtención del poder. Lo anterior parte de un postulado básico: cualquier partido político puede aprovechar el Gobierno o los cargos públicos para «desplegar su capacidad de influencia» (Ware, 2004, p. 32). De esta manera, el paso de las armas a los medios políticos es una oportunidad de alto valor en el caso de las FARC-EP para ejercer su influencia con herramientas democráticas y un avance tangible en cuanto a la reincorporación de esta guerrilla y la construcción de paz.

[98]

Ahora bien, la carrera política que adelantan los grupos rebeldes y su éxito depende, sin lugar a duda, de su capacidad para obtener votos en las elecciones legislativas y ejecutivas. Desde esta perspectiva, los resultados electorales de marzo de 2018, en los que por primera vez participó la FARC, plantean un futuro incierto para la participación política de este partido más allá de 2026 (Hensell y Gerdes, 2016; Allison, 2006; 2016).

De acuerdo con la información de los comicios al Congreso de la Registraduría (2018, marzo 11), la FARC no alcanzó el umbral o el número mínimo de votos establecido por ley —correspondiente a 2% de votos válidos— para que un partido o movimiento político pueda acceder a una curul en el Senado. Con 52 532 votos, la FARC logró tan solo 0,34% de los votos totales válidos, ubicándose en el puesto 14 de los 16 partidos que participaron en las elecciones. Por lo tanto, en ausencia de la medida transitoria que estableció el Acuerdo final para la representación de las FARC-EP en el Congreso, este grupo no alcanzó el apoyo electoral suficiente para hacer parte de las bancadas del Legislativo.

Esta tendencia de baja votación también se presentó en el Catatumbo. En efecto, la FARC obtuvo 1572 votos para el Senado, equivalente a 3% de los votos registrados por este partido en el ámbito nacional. Aunque la

votación tiende a concentrarse espacialmente en San Calixto, Teorama, Hacarí y El Tarra, es importante señalar que la FARC no logró capitalizar el voto de la izquierda en estos tres municipios donde el Polo Democrático se impuso sobre los demás partidos. Las mayores participaciones de la FARC se registran en San Calixto y Hacarí, con tan solo 12,5 y 8,2% respectivamente.² En el ámbito veredal la situación no es mejor, por cuanto solo en cinco de estos escenarios la participación se situó entre 35 y 56%,³ en ocho entre 22 y 27%, en quince entre 11 y 17%, y en 50 es inferior a 10% (Registraduría, 2018, marzo 11).

Frente a estos resultados, los arreglos institucionales establecidos en el Acuerdo final en términos político-electorales no habrían sido más oportunos y razonables con el fin de evitar que, ante la frustración de un escenario electoral poco favorable, los excombatientes perdieran el interés en avanzar en su reincorporación política y de continuar con la implementación de los acuerdos. En este sentido, los gobiernos que buscan garantizar la reincorporación de grupos rebeldes deben estar dispuestos a establecer reformas, normas y procesos políticos que reduzcan las barreras de entrada para su participación en el sistema electoral (Shugart, 1992, pp. 125-127).

Ahora bien, aunque algunos sectores señalaron que el acceso directo de las FARC-EP al Congreso debería ser una condición permanente, el carácter transitorio de su representación también respondió a un cálculo cuidadoso por parte del gobierno Santos. Las garantías y reformas que se establecen para la participación política de rebeldes no solo deben favorecer a estos últimos, sino que además se debe asegurar la protección a los intereses de los partidos en gobierno o tradicionales en la competencia electoral (Shugart, 1992, p.127). Bajo esta lógica, la delegación del Gobierno en las negociaciones logró una provisión bastante funcional en el Acuerdo, al fijar las condiciones necesarias para que las FARC-EP pudiera adaptarse a la competencia electoral y, al mismo tiempo, garantizar condiciones equitativas para todos los partidos políticos, estableciendo una temporalidad para las curules asignadas a las FARC-EP.

[99]

² San Calixto es el único municipio del Catatumbo priorizado por el gobierno Santos para hacer los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, donde la FARC obtuvo más de 10% de la votación.

³ En el puesto de votación de la vereda Vetas de Oriente, en jurisdicción de Tibú, se registra una participación récord de 56% debido a la cercanía al Espacio Territorial de Capacitación y Reintegración en Caño Indio, antes llamado zona veredal, donde se esperaba que la votación fuera alta porque fue el sitio en el que los excombatientes llegaron a dejar las armas y muchos de ellos todavía viven allí.

Más allá de las provisiones que pueden establecerse en un acuerdo de paz, otro factor institucional que resulta decisivo para el avance de la participación política de grupos armados es la solidez y confianza en el sistema electoral y, más específicamente, en las entidades a cargo de implementar y supervisar las jornadas de votación. La existencia de fraudes en las elecciones no solo ha sido un detonante de conflictos armados internos como ocurrió en el Salvador, Guatemala y Nicaragua (Ulloa, 2016; Rodríguez, 2017), sino que además la falta de transparencia y supervisión sobre los procesos electorales ha sido un desincentivo para que los grupos rebeldes decidan avanzar en su transformación como partidos políticos (Dudouet, Planta y Glessmann, 2016). Por lo anterior, parte de las tareas que han emprendido varios países luego de la guerra, e incluso para superar la violencia electoral, ha sido la reforma o fortalecimiento de las instancias electorales con el fin de garantizar la transparencia de las elecciones de orden nacional y local (Rodríguez, 2017).

[100] De acuerdo con lo anterior, un elemento que ha sido favorable para la reintegración política de las FARC-EP ha sido la estabilidad y credibilidad de los órganos electorales del Estado colombiano, cuya labor ha estado supervisada desde hace años por la veeduría electoral de la Organización de los Estados Americanos. Bajo tales condiciones, esta guerrilla no solo aceptó el escrutinio del Consejo Nacional Electoral para la conformación de su partido político y la supervisión de la Registraduría en el marco de las elecciones, sino que, además, pese a la escasa votación a su favor, no dudó en legitimar los resultados electorales para el Congreso.

Con todo, aún queda por ver si tal confianza hacia los órganos electorales del Estado se mantendrá en el tiempo, en el escenario en que el partido FARC no obtenga curules en medio de la competencia electoral. En casos como Mozambique y Nepal, la pérdida de las elecciones llevó a que los rebeldes convertidos en partidos políticos —la Resistencia Nacional de Mozambique (Renamo) y el Partido Comunista de Nepal (Maoísta)— amenazaran con retomar la lucha armada (Wittig, 2016; Hertman, 2009). Por lo anterior, la seriedad de los órganos electorales, así como la madurez de los partidos que surgen de grupos armados para asumir la derrota electoral, serían condiciones indispensables para la consolidación de la reintegración política de excombatientes (Dudouet, Planta y Glessmann, 2016).

Si bien los factores institucionales identificados hasta el momento son de especial relevancia para el caso colombiano, el contexto en el que se puso

en marcha la reincorporación política de las FARC-EP es poco común, dado que las partes se han propuesto cumplir con el Acuerdo final en medio de la guerra y la violencia que se mantiene por parte de otros grupos armados. En efecto, la dinámica reciente y actual de la confrontación armada en Colombia constituye un factor no institucional que no puede subestimarse en un análisis sobre el avance de la participación política de la FARC.

2. Participación de la FARC en escenarios con presencia de grupos armados, economías criminales y asesinato de líderes sociales

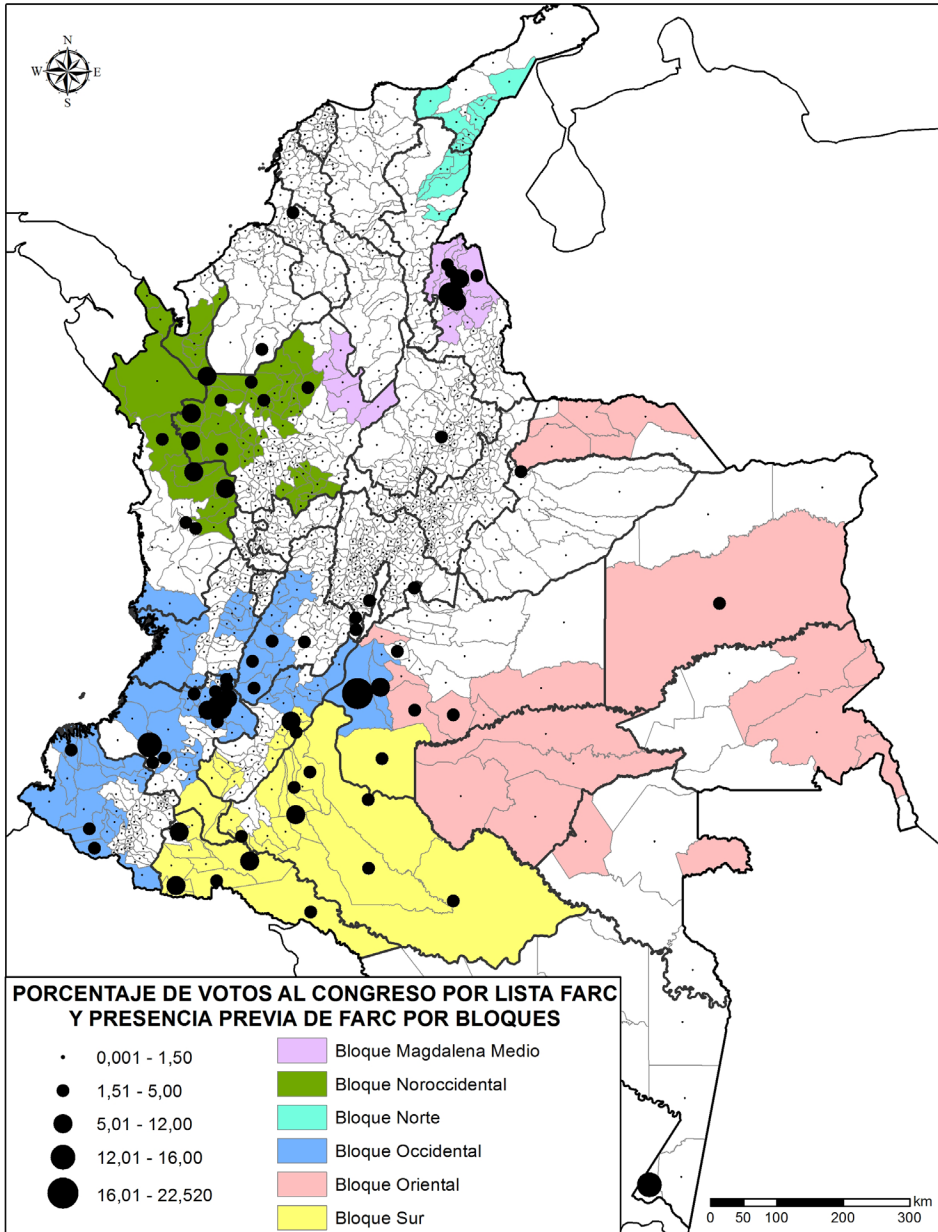
Un asunto que merece atención en el caso colombiano es si la influencia histórica y armada que ejerció el grupo rebelde sobre un territorio se traduce en apoyo electoral cuando se posibilita su participación política (Dudouet, Planta y Glessmann, 2016). Tal hallazgo es controvertible cuando se contrasta la presencia de los bloques armados de las FARC-EP en el ámbito municipal con los resultados de la votación que obtuvo su partido en las elecciones al Congreso. En este sentido, el mapa 1 permite evidenciar cómo, aunque la votación de la FARC se registró principalmente en escenarios donde tenía presencia previa, tal condición no aseguró la fidelidad de los votantes, teniendo en cuenta la correspondencia entre las variables de presencia armada previa y porcentaje de votos.

[101]

Las cifras son reveladoras respecto a esta tendencia. De los aproximadamente 250 municipios que experimentaban la influencia de alguno de los bloques de las FARC-EP hasta la firma del Acuerdo final, 205 municipios registraron votos por el nuevo partido. Es decir, en 82% de los municipios con presencia previa de este actor armado se registraron votos a su favor en las elecciones al Congreso. Sin embargo, la influencia territorial de esta guerrilla no se tradujo en un apoyo electoral decisivo. Tal y como lo revela el mapa 1, alrededor de 75% de los municipios con votación por los excombatientes presentaron niveles de favorabilidad que no superaron 1,5% de los votos válidos (Registraduría, 2018, marzo 11).

Además, en tan solo 32 municipios la FARC logró a su favor entre 1,5 y 5% de votos registrados por todos los partidos; en 14 municipios registró entre 5 y 12%; en 4 municipios —San Calixto, Norte de Santander; Puerto Nariño, Amazonas; Jambaló, Cauca; y Argelia, Cauca— alcanzó entre 12 y 16% de los votos a su favor; y en un municipio —Uribe, Meta— presentó una votación máxima de 22,52% (Registraduría, 2018, marzo 11).

Mapa 1. Votación por partido FARC y presencia de las FARC-EP por bloques.



[102]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2018, marzo 11) y ArcGis (ESRI, 2018).

Entre los pocos escenarios regionales que presentaron una votación superior a 5% por el partido FARC se encuentran varios municipios del Catatumbo, del Bajo Putumayo, del Norte y del Sur del Cauca, del Occidente del Meta y de Caquetá.

En lo concerniente al Catatumbo, donde los municipios de San Calixto, Hacarí, Teorama y El Tarra constituyen el escenario con presencia previa de las FARC-EP y la mayor participación y concentración espacial de la votación del partido FARC en las elecciones parlamentarias de 2018, el Polo Democrático es la fuerza que se impone frente a las demás. Adicionalmente, en Tibú, El Tarra y Convención, municipios donde también hubo una fuerte presencia de las FARC-EP, la capacidad de ejercer influencia sobre la población se debilitó en los últimos años. Las fuerzas políticas que determinan los resultados electorales recientes pertenecen al Partido Cambio Radical, al Partido de la U y al Partido Conservador.

De acuerdo con estos datos es claro que la presencia previa de esta guerrilla no constituye una variable que necesariamente se traduzca en apoyo electoral. En realidad, la conducta, las motivaciones, las técnicas militares y la legitimidad social de los grupos armados durante la guerra, no únicamente su presencia territorial, incidirían en el apoyo político que reciben cuando estos se convierten en partidos (Hertman, 2006; Allison, 2006). Un caso clave en este sentido fue el del Frente Unido Revolucionario (RUF) en Sierra Leona, cuyas tácticas militares de alto impacto humanitario y la ausencia de una agenda política definida incidieron en un bajo apoyo de la población durante y después del conflicto armado (Söderberg, 2007).

[103]

De manera similar a este caso africano, las acciones armadas de las FARC-EP y su recurso a la violencia contra los civiles como parte de su estrategia militar se tradujeron en un bajo apoyo de la población y escasa legitimidad. Según la encuesta de Gallup de agosto de 2018 sobre percepción ciudadana en el país, 78% de los encuestados en las grandes ciudades tenía una imagen desfavorable de las FARC-EP (El País, 2018). Tal porcentaje de desaprobación corresponde a una tendencia sistemática en el tiempo que se ha mantenido entre el gobierno de Andrés Pastrana y el segundo gobierno de Juan Manuel Santos oscilando entre 77 y 97%. (El País, 2018). La percepción negativa de las FARC-EP entre diferentes sectores de la sociedad también se reflejó en los resultados de los comicios de marzo de 2018, si se considera que en numerosos centros urbanos y zonas rurales la votación por el partido FARC fue nula o poco significativa.

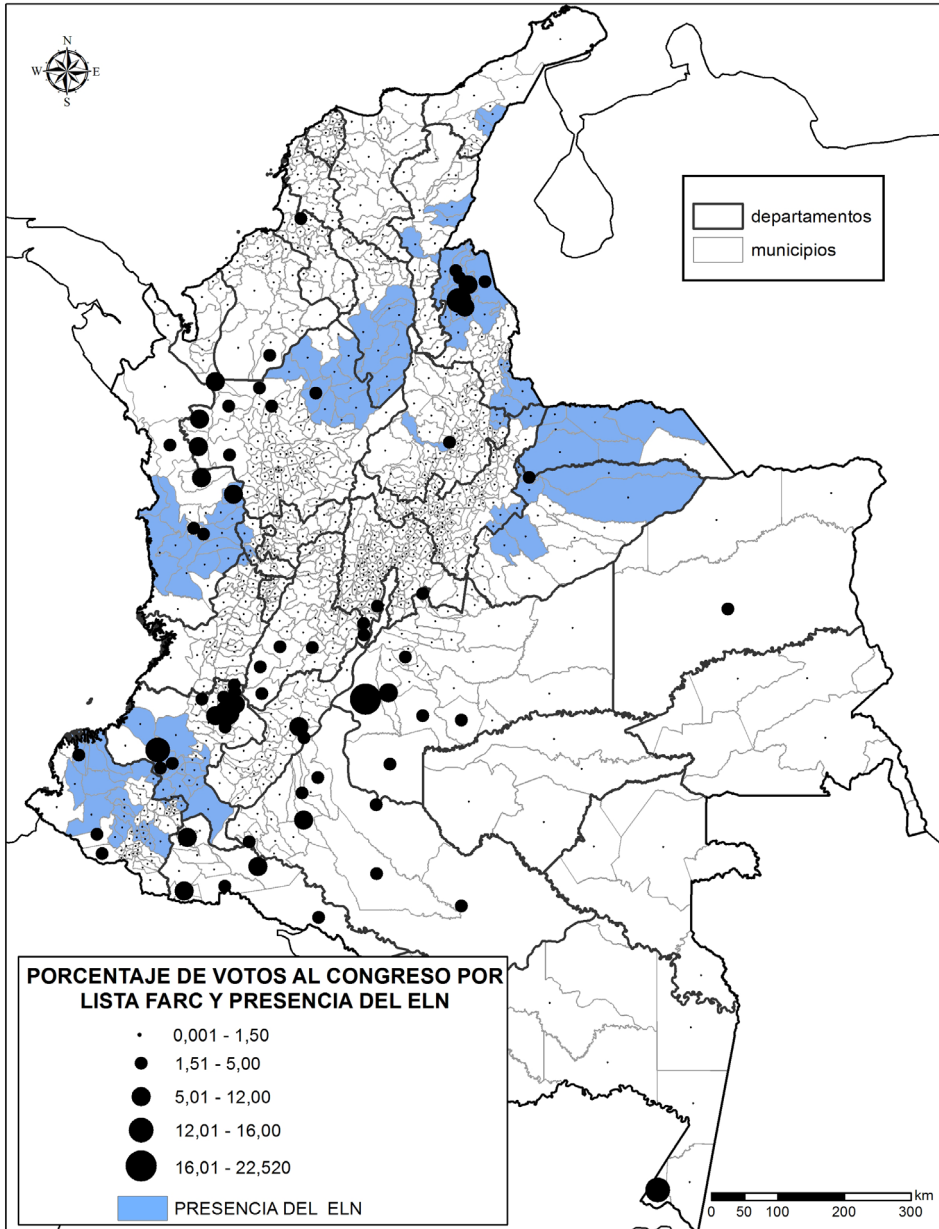
Por otra parte, el factor no institucional por examinar es la persistencia de estructuras como el ELN, los grupos armados organizados (GAO) e incluso de las disidencias de las FARC-EP, y su influencia o impacto en la participación del partido FARC. Aunque miembros de esta colectividad han asegurado que organizaciones como las Autodefensas Gaitanistas o Clan del Golfo han amenazado a sus integrantes y atentado contra sus sedes políticas (Consejo Departamental de FARC en Chocó, 2018, enero 24), un análisis de la correspondencia entre las estructuras armadas que aún están vigentes y los resultados de la votación por la FARC revela que el impacto negativo de la presencia de estos grupos sobre el potencial de votos no es generalizable.

Para empezar, el mapa 2 permite identificar los municipios en los que el ELN ha mantenido una presencia activa y su correspondencia con los escenarios en los que el partido FARC obtuvo diferentes niveles de votación. En el ámbito nacional se evidencia que, de los 119 municipios con influencia de esta guerrilla, 107 registraron votos por el nuevo partido, es decir, 89% de correspondencia. Sin embargo, lo que se observa en el ámbito subnacional es que hay dos escenarios distintos. Mientras que, por un lado, se registran varias zonas de influencia del ELN — Catatumbo, Nariño, Cauca y Chocó— donde el partido FARC logró apoyo electoral y la persistencia de la guerrilla del ELN no configuró un obstáculo para la obtención de votos, de otro lado, en departamentos como Arauca y Casanare, así como en zonas del Bajo Cauca antioqueño y el Sur de Bolívar es evidente la presencia del ELN y una votación nula o escasa por el partido FARC.

[104]

En realidad, en los comicios al Congreso, solo trece municipios del país con presencia del ELN registraron un porcentaje de votación por el partido FARC mayor a 1,5% (Registraduría, 2018, marzo 11). Estos escenarios, como lo revela el mapa 2 corresponden a Tibú, El Tarra, Teorama, Convención y San Calixto —Catatumbo—, El Carmen, Unión Panamericana y el Cantón de San Pablo —Chocó—, Anorí —Antioquia—, Olaya Herrera —Nariño— y Argelia, Balboa y Patía —Cauca—. Por su parte, municipios de influencia histórica y alto control social por parte del Frente de Guerra Oriental del ELN —Cubará en el departamento de Boyacá; Saravena, Arauquita, Arauca, Fortul y Tame en el departamento de Arauca; Hato Corozal, Paz de Ariporo, La Salina, Pore, Yopal y Aguazul en el departamento de Casanare— no registraron votación a favor de la FARC por encima de 1%.

Mapa 2. Votación por partido FARC y presencia del ELN.



[105]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2018, marzo 11) y ArcGIS (ESRI, 2018).

Sin duda, la falta de cohesión interna del ELN puede ser un elemento clave a la hora de entender su comportamiento diferenciado en el ámbito nacional actual y, desde una perspectiva histórica, el hecho de que esta guerrilla mantuviera procesos de cooperación con las FARC-EP para algunos territorios y competencia en otros. Justamente, en departamentos como Nariño y Arauca la disputa entre ambas guerrillas llegó a niveles elevados en el pasado, incluso después de 2009, cuando el Secretariado de las FARC-EP y el Comando Central (COCE) del ELN establecieron un acuerdo para frenar la confrontación (Buitrago, 2016). Esta dinámica contrasta con lo ocurrido en el Catatumbo, donde ambos grupos optaron por alianzas esporádicas y de no agresión con el propósito de minimizar su desgaste militar y financiero en el contexto de la presión militar que adelantaba del Estado antes de la firma del Acuerdo final.

En efecto, cuando se analizan casos como el de Arauca donde la superioridad de la fuerza política del ELN respecto a las FARC-EP fue evidente por años (Buitrago, 2016, p. 73), es posible inferir que la persistencia de esta primera guerrilla haya neutralizado el apoyo político por el partido FARC para los comicios de marzo de 2018. Para el ELN, la reintegración política de las FARC-EP puede amenazar de forma directa sus intereses de financiación si se tiene en cuenta el compromiso asumido por el partido FARC de contribuir a la solución del problema de los cultivos ilícitos y del narcotráfico. En suma, en zonas como Arauca el ELN estaría inclinado a limitar la influencia de la FARC y de cualquier otro partido sobre las bases sociales que ha intentado mantener desde la creación de sus primeros frentes en esta región.⁴ Lo anterior contrasta con la situación en territorios de incursión relativamente reciente del ELN, donde su influencia sobre la población y capacidad para incidir en el comportamiento electoral son muy limitadas.

Aunque el obstáculo que puede representar el ELN para la participación de la FARC es un factor sobre el cual no se pueden trazar conclusiones generales en el ámbito nacional, la amenaza que representa este grupo ha sido poco referida o identificada públicamente por los miembros de la FARC a comparación de la alusión reiterada de este último actor sobre el peligro

⁴ El asesinato y persecución de miembros del Partido Comunista (PC) en Arauca por parte del ELN, tal y como lo denunció en una carta Carlos Lozano, director del semanario Voz en 2016, revela el interés de este grupo en desarticular los esfuerzos de cualquier grupo político que busque movilizar o transformar las filiaciones de la población (El Espectador, 2016, septiembre 5).

que representan los GAO. Al considerar la evidencia del mapa 1 y del mapa 3, es claro que la presencia más reciente del EPL —o la disidencia de Los Pelusos—, la Constru, las Autodefensas Gaitanistas o Clan del Golfo y otras estructuras aliadas con esta última organización, guarda correspondencia con varias zonas de influencia previa de las FARC-EP. Sin embargo, cuando se consideran los resultados de los comicios de marzo, no necesariamente se registraron resultados desfavorables para el partido FARC en los escenarios donde tienen actividad los grupos mencionados.

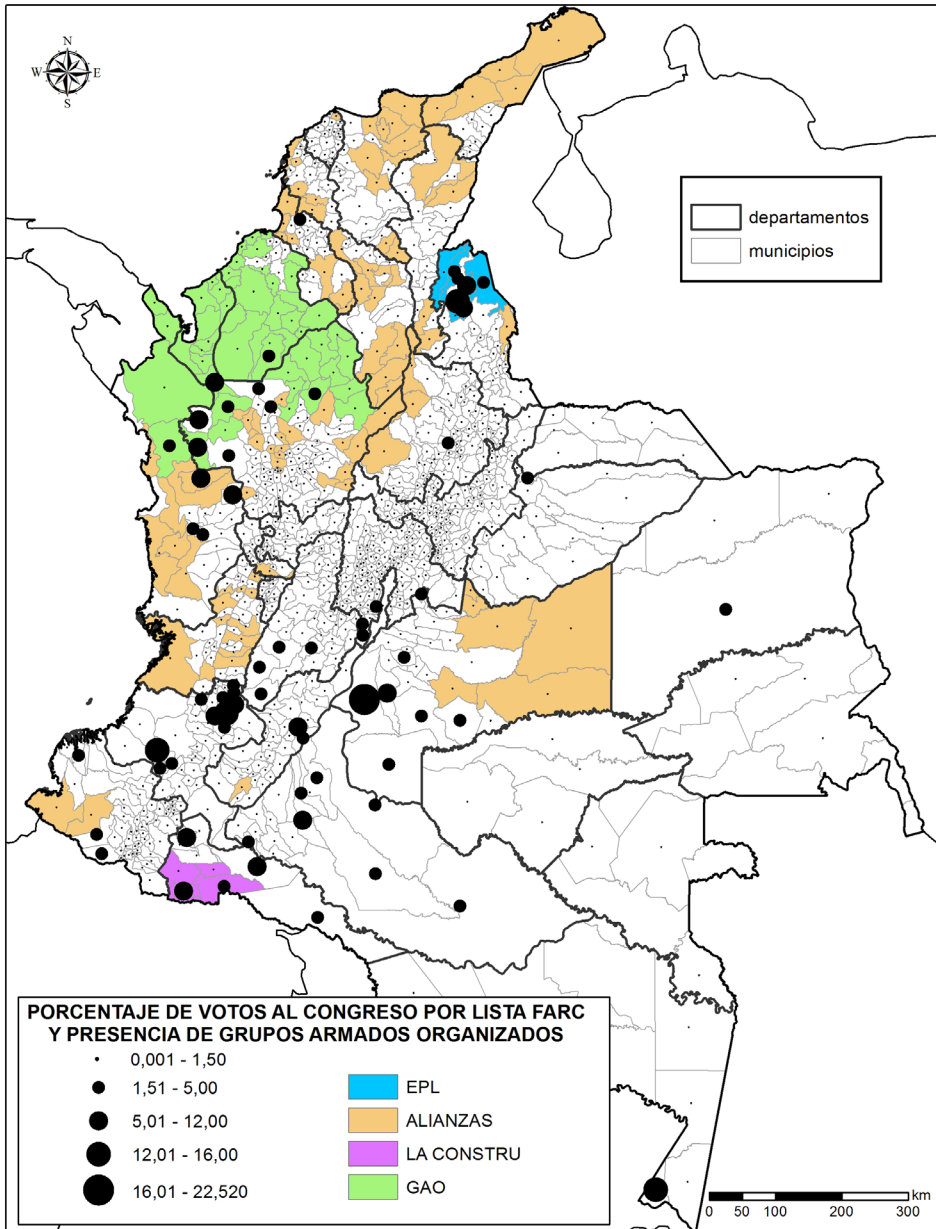
De los 164 municipios con presencia de GAO, 146 registraron votación por el nuevo partido FARC, es decir, en 89% de los casos los GAO no configuraron un obstáculo para el registro de votos por los excombatientes. Es más, en 47,26% de los municipios con presencia de GAO, el nuevo partido obtuvo más de 1,5% de la votación. En el Catatumbo, por ejemplo, a pesar de la presencia del EPL, la FARC logró porcentajes de votación entre 5 y 12% en el ámbito municipal. De manera similar, en el Bajo Putumayo, a pesar de la presencia de la organización La Constru, la FARC alcanzó porcentajes entre 5 y 12% a su favor. Asimismo, en municipios de influencia de las Autodefensas Gaitanistas o Clan del Golfo, ubicados en el Occidente de Antioquia y el Nororiente chocoano, la FARC logró porcentajes de votación de más de 11%. Con base en estos datos, sería discutible que la presencia de grupos armados organizados sea en todos los casos un impedimento para la participación política de la FARC.

[107]

No obstante lo anterior, la capacidad de adaptación de grupos como el ELN, el EPL y las Autodefensas Gaitanistas o Clan del Golfo, en función de su propósito de mantener acceso a economías criminales de diversa índole, plantea hacia futuro posibles cambios o transformaciones que pueden llegar a ser desfavorables para la participación del partido FARC. Justamente, la permanencia de estas estructuras, así como su reacomodo en algunas zonas del país, ya ha tenido un impacto directo en los indicadores de violencia contra los civiles.

En el Catatumbo el enfrentamiento que protagonizan el ELN y el EPL —este último considerado por el Gobierno como una banda criminal— ha venido escalando y constituye en la actualidad el principal reto de seguridad en la reincorporación política de las FARC-EP. La salida de esta guerrilla del escenario de la confrontación armada propició un proceso de reacomodo del ELN y del EPL que se inició en 2016 con una primera fase en San Calixto, Teorama y El Tarra. La segunda etapa de expansión tuvo lugar en Tibú,

Mapa 3. Votación por partido FARC y presencia de grupos armados organizados.



[108]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2018, marzo 11) y ArcGis (ESRI, 2018).

Convención y Sardinata. El incumplimiento por parte del EPL del acuerdo pactado con el ELN para evitar la confrontación en el proceso de reacomodo sobre los territorios donde las FARC-EP tuvieron mayor influencia generó a partir de comienzos de 2018 el enfrentamiento entre estos grupos. La difícil situación generada por el enfrentamiento entre el EPL y el ELN se agrava aún más con el surgimiento de las disidencias del Frente 33 de las FARC-EP, autodenominadas Frente Catatumbo FARC-EP, con presencia en los municipios de Convención, El Tarra y Teorama (Echandía y Cabrera, 2019).

Las tensiones suscitadas a raíz de la reincorporación de las FARC-EP en el Catatumbo se expresan en homicidios selectivos cometidos principalmente por el EPL, el cual busca ocupar desde 2016 los espacios de esta guerrilla. Otra de las razones por las cuales los homicidios vienen en aumento es la decisión de varios campesinos de no continuar con la coca e incursionar en productos legales. Uno de los hechos más graves registrado con posterioridad a la reincorporación de las FARC-EP y que ayuda a explicar la tendencia ascendente de los homicidios es la masacre en El Tarra en julio de 2018, en la que perdieron la vida cuatro exintegrantes del grupo guerrillero. En el lugar también perdió la vida el presidente de la Junta de Acción Comunal del kilómetro 84, también miembro de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), y otras cuatro personas (Echandía y Cabrera, 2019).

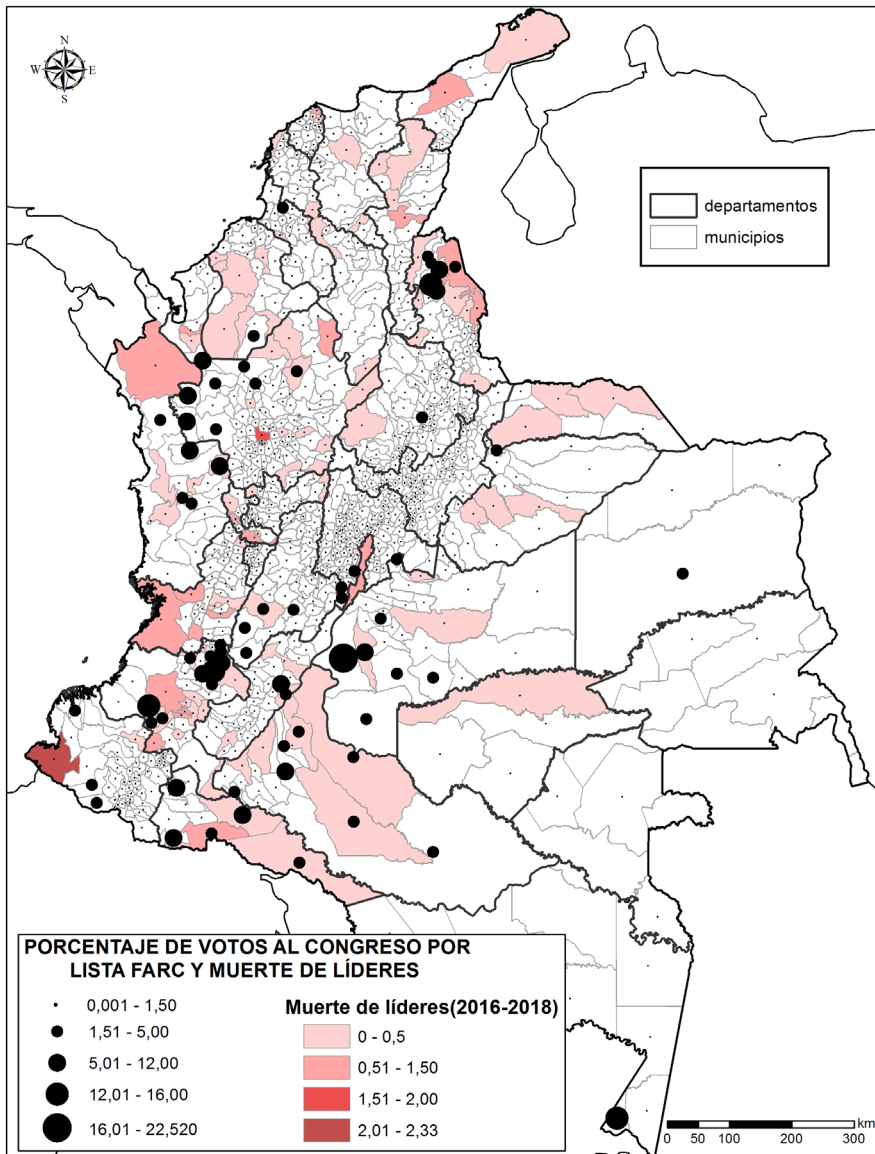
[109]

Si bien el comportamiento nacional de los homicidios mantuvo una tendencia decreciente hasta 2017, cuando presentó la tasa de homicidios más baja en 42 años (El Espectador, 2018, enero 21), la muerte de líderes sociales en medio del reacomodo de grupos armados en los territorios ocupados por las FARC-EP y la competencia por el control de economías criminales se expresaron en el incremento de los homicidios de 2018 (El Tiempo, 2019, enero 13a). Tal situación ha motivado que tanto la FARC como distintos movimientos sociales expresen su preocupación por las dificultades que impone la ausencia de garantías de seguridad a la hora de hacer política.

En términos de la muerte de líderes entre noviembre de 2016 y febrero de 2018, el mapa 4 permite observar que estos eventos de homicidios se concentraron en zonas específicas que guardan correspondencia, por un lado, con la presencia de estructuras armadas vigentes (véanse mapa 2 y mapa 3) y, sobre todo, con escenarios que son funcionales para los cultivos de coca y la minería de oro (véase mapa 5). De los 149 municipios en los que se registró la muerte de algún líder entre 2016 y 2018, 29% corresponde

con espacios de explotación de oro, 45,63% con escenarios de presencia de cultivos ilícitos, 39% con escenarios de presencia de algún GAO y 23,48% con escenarios donde el ELN ha estado activo.

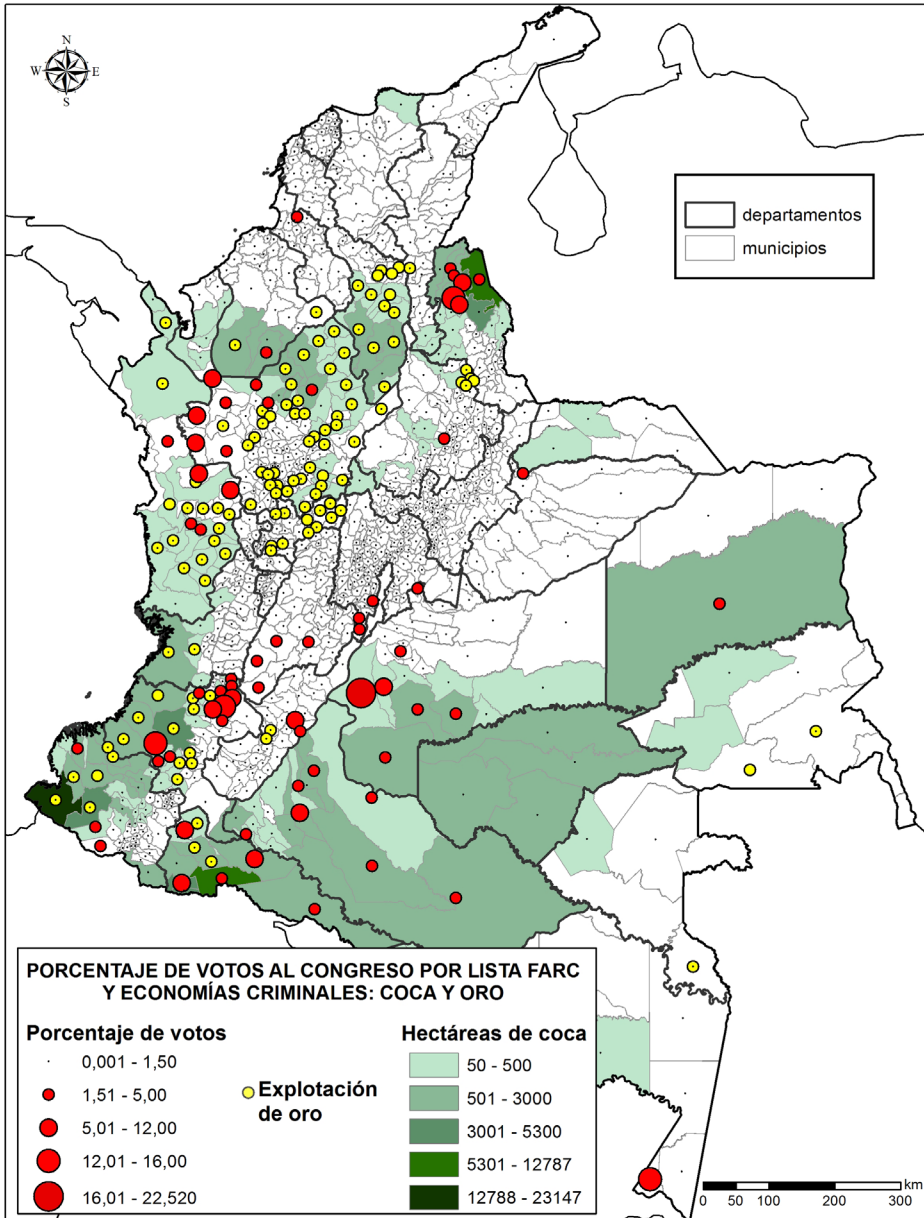
Mapa 4. Votación por partido FARC y muerte de líderes.



Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2018, marzo 11) y ArcGis (ESRI, 2018).

[110]

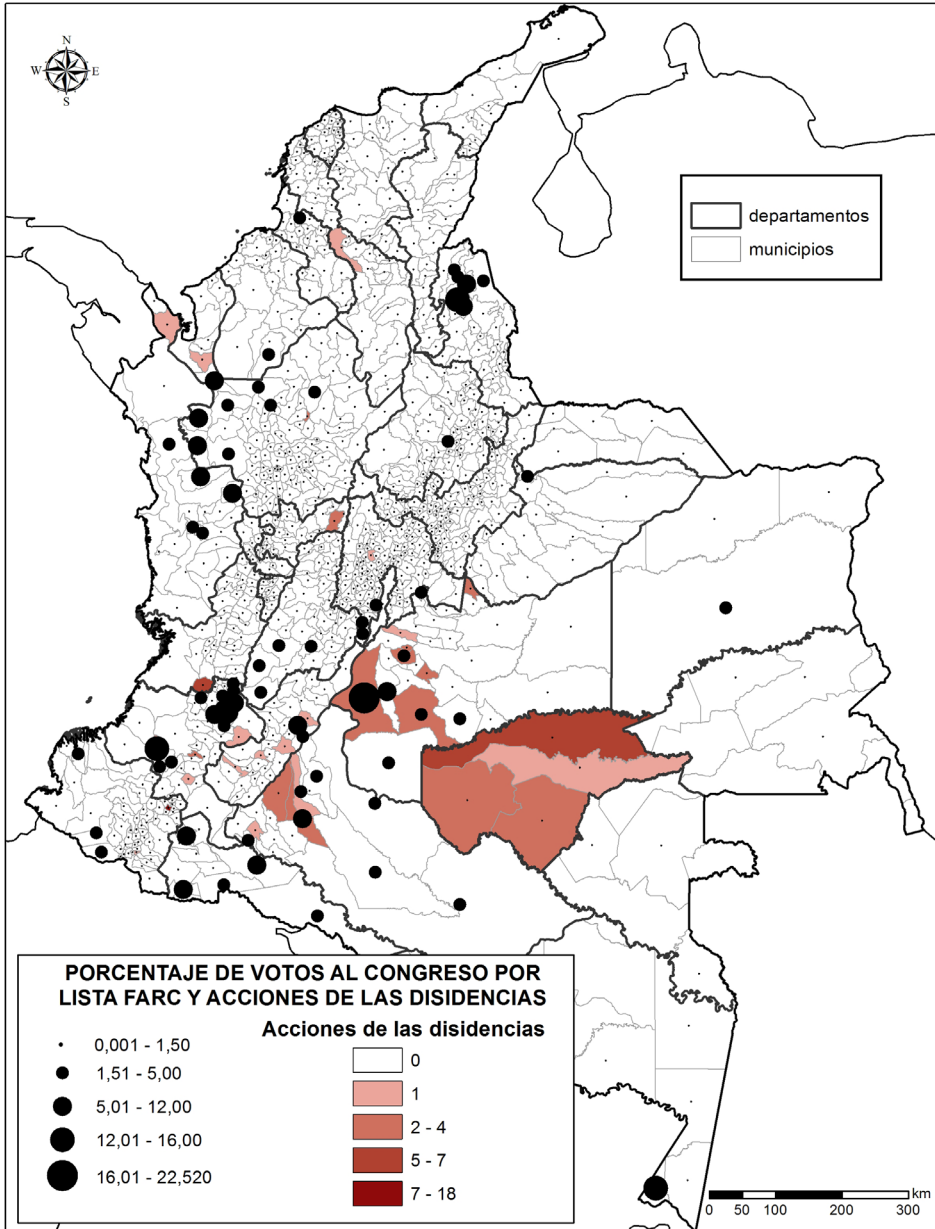
Mapa 5. Votación por partido FARC y economías criminales de coca y oro.



[111]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2018, marzo 11) y ArcGis (ESRI, 2018).

Mapa 6. Votación por partido FARC y acciones de las disidencias.



Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2018, marzo 11) y ArcGIS (ESRI, 2018).

De hecho, el mayor promedio de asesinato de líderes —entre 1,5 y 2,33— tuvo lugar en once municipios altamente funcionales para economías criminales y donde una o varias estructuras armadas se han encargado de su continuidad. Estos son los casos de Corinto, Tumaco, Caloto, Riosucio, Medellín, Páez, Soacha, Tame, El Tambo, Santander de Quilichao y Cúcuta.

Lo anterior permite corroborar que la amenaza y el asesinato de líderes no se puede explicar de manera exclusiva a través de razones ideológicas o partidarias, sino que es preciso considerar en qué medida las actividades sociales y económicas promovidas por las víctimas son funcionales a los intereses estratégicos de los actores armados. Por ejemplo, en una investigación de la Fiscalía sobre las amenazas de varios líderes en Cauca, Nariño y Putumayo se encontró que la coacción en su contra se debía a que eran personas clave de sus comunidades a favor de la sustitución de cultivos ilícitos (El Tiempo, 2018, julio 31).

Bajo estas condiciones, aunque la votación más significativa por la FARC en los comicios de marzo se produjo por fuera de los escenarios que registraron el asesinato de líderes entre 2016 y febrero de 2018 (véase mapa 4), la persistencia de actores armados y de economías criminales en distintas zonas del país revela que el Estado aún tiene la tarea de cumplir con efectividad sus actividades de protección a los civiles, incluyendo a los excombatientes de las FARC-EP, con el fin de reducir los factores de riesgo electoral asociados al conflicto armado y la violencia.

Por un lado, la mayor votación por la FARC se produjo por fuera de los escenarios de mayor producción de coca y de explotación para la minería de oro. De los 181 municipios que presentaron cultivos ilícitos y votación a favor la FARC, tan solo 6,7% registró un nivel de votación mayor a 5% por el partido de los excombatientes. Además, de los 146 municipios donde se adelantan actividades de minería de oro, tan solo Vigía del Fuerte, Antioquia, presentó una votación favorable a la FARC superior a 5%. Por el otro, los factores de riesgo incluyen criterios diversos como la institucionalidad electoral, la criminalidad electoral, factores de violencia, financiación de la política, acuerdo de paz, grupos de especial atención y comunicación (MOE, 2018).

[113]

Por el momento, las investigaciones de la Fiscalía permitieron corroborar que buena parte de las amenazas y hechos violentos contra los excombatientes de las FARC-EP vienen de múltiples grupos armados y estructuras criminales —Los de Vaca, los Nuevos Elenos, la Banda de Becerra, Los Pachelly—entre las que se encuentran, además del Clan del Golfo, el ELN y los Pelusos, las propias disidencias de las FARC-EP (El Tiempo, 2019, enero 13b). De acuerdo con estos datos, el comportamiento de las disidencias en contra de los miembros de la FARC en proceso de reincorporación permite controvertir la idea de que las disidencias habrían permanecido activas como retaguardia o brazo armado de las FARC luego de su reincorporación.⁵

El mapa 6 permite evidenciar que la presencia de las disidencias en términos de actividades armadas entre 2016 y 2018 no corresponde espacialmente y para todos los casos con los escenarios donde la FARC obtuvo respaldo electoral. Es más, en Guaviare, donde las disidencias presentaron los niveles más altos de acciones armadas entre 2016 y febrero de 2018, la FARC obtuvo una votación menor a 1,5%. Solo en dos municipios del país, que corresponden a Uribe, Meta, y Montañita, Caquetá, se registró un nivel intermedio de acciones de las disidencias y una votación mayor a 5% por el partido FARC. Lo que es claro es que las zonas donde se ha registrado actividad armada por parte de las disidencias corresponden con municipios donde predomina la economía de la coca (véase mapa 5).

[114]

En suma, aunque diversos estudios académicos han señalado que variables no institucionales como la presencia de actores armados y la continuidad de economías criminales pueden ser contraproducentes para la participación política de excombatientes y, en particular, para su desempeño electoral (Matanock, 2017; Dudouet, Planta y Glessmann, 2016; Allison, 2006). En el caso colombiano, el nivel de impacto de tales variables en los resultados electorales por el nuevo partido FARC no sería generalizable en el orden nacional. Es más, si se consideran de manera exclusiva los 44 municipios del país en los que se evidenció, bajo parámetros cualitativos, la presencia simultánea de por lo menos cuatro de los seis factores no institucionales de riesgo para la participación política de las FARC —presencia de cultivos de coca, presencia de minería de oro, influencia del ELN, influencia de algún GAO, influencia de disidencias y

⁵ Esta percepción fue parte de los temas del debate electoral a las elecciones presidenciales 2018 (Semana, 2018, enero 30).

asesinato de líderes—, es claro que la favorabilidad por el nuevo partido de los excombatientes —en términos del porcentaje de votos obtenidos para Congreso— exhibe niveles disímiles entre escenarios donde están presentes los mismos factores de riesgo (véase tabla 1).

Tabla 1. Factores no institucionales de riesgo y porcentaje de votos por municipio.

| Departamento | Municipio | Cultivos de coca | Minería de oro | ELN | Grupos armados organizados | Disidencias | Asesinato de líderes | Porcentaje de votos por FARC |
|--------------|--------------------|------------------|----------------|-----|----------------------------|-------------|----------------------|------------------------------|
| Antioquia | Anorí | X | X | X | X | | X | 4,28 |
| | Cáceres | X | X | X | X | | X | 0,2 |
| | El Bagre | X | X | X | X | X | X | 0,11 |
| | Remedios | X | X | X | X | | | 0,58 |
| | Chigorodó | X | | | X | X | X | 0,36 |
| | Segovia | X | X | X | X | | | 0,03 |
| | Sonsón | X | X | | | | X | 0,12 |
| | Tarazá | X | X | X | X | | X | 0,36 |
| | Turbo | X | X | | X | | X | 0,08 |
| | Valdivia | X | X | | X | | X | 0,18 |
| | Yarumal | X | X | | X | | X | 0,2 |
| Zaragoza | X | X | X | X | | X | 0,12 | |
| Bolívar | Cantagallo | X | X | X | X | | X | 0,77 |
| | Norosi | X | | X | X | | X | 0 |
| | San Pablo | X | | X | X | | X | 0,34 |
| | Santa Rosa del Sur | X | X | X | X | | | 0,14 |
| | Simití | X | X | X | X | | | 0,17 |
| | Tiquisio | X | X | | X | | X | 0,03 |
| Cauca | Bolívar | X | X | X | | | X | 0,12 |
| | El Tambo | X | X | X | | X | X | 0,44 |
| | Patía | X | X | X | X | | | 2,25 |
| | Sucre | X | X | X | | | X | 0,74 |
| Córdoba | San José de Ure | X | X | | X | | X | 0 |
| | Tierralta | X | X | | X | | X | 0,52 |

[115]

Tabla 1. (Continuación)

| | | | | | | | | |
|--------------------|--------------------|---|---|---|---|---|---|-------|
| Chocó | Alto Baudó | X | X | X | X | | X | 0 |
| | Bajo Baudó Pizarro | X | X | X | X | | | 0,01 |
| | Carmen Del Darién | X | X | | X | | X | 3,01 |
| | Itsmína | X | X | X | X | | | 0,47 |
| | Medio Baudó | X | X | X | X | | X | 0,02 |
| | Riosucio | X | X | | X | | X | 0,67 |
| | Unguía | X | X | | X | X | X | 0,03 |
| Nariño | Barbacoas | X | X | X | X | X | X | 0,12 |
| | El Charco | X | X | X | X | | | 0,01 |
| | Maguí | X | X | X | | X | X | 0 |
| | Roberto Payán | X | X | X | X | X | | 0,03 |
| | Tumaco | X | X | | X | X | X | 0,12 |
| Norte de Santander | Convención | X | X | X | X | X | | 2,69 |
| | El Carmen | X | | X | X | | X | 1,1 |
| | El Tarra | X | | X | X | X | X | 5,69 |
| | San Calixto | X | X | X | X | | X | 12,46 |
| | Tibú | X | X | X | X | | X | 2,72 |
| Valle del Cauca | Buenaventura | X | X | | X | X | X | 0,17 |
| Putumayo | Puerto Asís | X | X | | X | X | X | 4,11 |
| | Valle del Guamuez | X | X | | X | | X | 11,35 |

[116]

Fuente: elaboración propia con base en la plataforma de datos del proyecto de investigación del CIPE.

De acuerdo con este análisis, la reincorporación política de las FARC-EP, en términos de los resultados electorales registrados en las elecciones legislativas de 2018, ha presentado tanto avances como limitaciones por cuenta de factores institucionales como no institucionales relativos a las provisiones político-electorales y de seguridad por parte del Estado, la dinámica del conflicto antes del Acuerdo final y la presencia de grupos armados fuertemente asociados con distintas economías criminales. Con todo, la favorabilidad o interferencia que implica cada uno de estos factores presenta variaciones significativas en el ámbito subnacional que remiten a un estudio riguroso de los escenarios de participación política del partido FARC a partir de las microdinámicas de regiones específicas.

Conclusiones

El análisis de la participación política del partido FARC a la luz de los resultados electorales para Congreso de 2018 permite establecer que

este proceso ha avanzado de manera disímil en Colombia, no solo por las variaciones en los niveles de votación en medio del bajo número de sufragios a favor de este nuevo partido, sino además por la existencia de factores institucionales y no institucionales que han incidido en la reincorporación política de las FARC-EP.

De acuerdo con varios estudios especializados, el éxito de la reintegración política de excombatientes no solo se limita a la obtención de resultados electorales favorables, sino que múltiples variables históricas, políticas, de seguridad, entre otras, condicionan la eficacia de la participación política de grupos armados en contextos de posconflicto (Allison, 2006). Bajo este marco, se adelantó en este artículo un estudio sobre el alcance y los retos de la reintegración de los excombatientes de las FARC-EP, tomando como referencia el apoyo electoral alcanzado por el partido FARC en los comicios al Congreso de 2018, así como el impacto de variables asociadas al conflicto armado y la violencia.

Dentro de una revisión del avance de la participación política de los excombatientes de las FARC-EP en el ámbito nacional, la evaluación de los votos sistematizados por la Registraduría (2018, marzo 11) indicó que el partido FARC tiene un futuro incierto dentro de los escenarios de representación nacional, en el caso de que su nivel de apoyo electoral no alcance números suficientes una vez termine el periodo de acceso directo al Congreso establecido en el Acuerdo final.

[117]

Además de lo anterior, se evidenció que factores institucionales como la estabilidad en el sistema electoral y la provisión de garantías de seguridad constituyen condiciones mínimas para la consolidación de la reintegración política de las FARC-EP, dado que aunque estos elementos han sido relativamente suficientes para que los excombatientes decidieran reemplazar su lucha armada por la lucha electoral, su participación dentro de la competencia democrática por el poder depende en buena medida de que el Estado logre una respuesta y control a las amenazas que devienen tanto de un posible cambio en las reglas del juego desde sectores políticos, como de la conducta de actores armados en regiones donde persiste la confrontación armada y la criminalidad.

En efecto, este artículo también abordó en qué medida factores no institucionales como la presencia del ELN y de distintos grupos armados organizados e incluso las disidencias representaron un obstáculo para la

participación de la FARC en las elecciones al Congreso de 2018. En este marco fue claro que no es posible establecer una relación de causa y efecto generalizable entre la presencia de las estructuras armadas en mención y los niveles bajos o altos de votos por el partido FARC. No obstante, los espacios dejados por las FARC-EP, así como la nueva agenda del partido FARC, sí implicaron un cambio en los cálculos para los actores armados que todavía están en el territorio. En consecuencia, las dinámicas de violencia y reacomodo de estos actores se han venido expresando en la muerte y amenaza tanto de líderes como de excombatientes de las FARC-EP, desde lo cual se desprende un ambiente de inseguridad que figura como desincentivo para el avance de la participación política de la FARC.

De acuerdo con lo anterior, tanto los logros como las dificultades que enfrenta las FARC-EP convertida en partido político solo pueden estimarse con un rigor relativamente mayor desde un análisis subnacional, a partir del cual también sea posible valorar el poder electoral de este nuevo partido frente a otros grupos políticos. Bajo esta perspectiva, se adelantó una aproximación a la participación de la FARC en el Catatumbo, región en la cual se pudo evidenciar que, a pesar de la fuerte influencia que las FARC-EP ejerció sobre la población, esta condición no se expresa en un decidido apoyo electoral.

[118]

En la interpretación de los resultados de las elecciones legislativas de 2018 en el Catatumbo no se puede perder de vista el carácter instrumental del apoyo a los actores armados en el marco del conflicto, que a su vez determina el bajo poder de convocatoria tras su reintegración política. La expansión de los cultivos de coca implicó cierta aceptación de las FARC-EP por parte de los habitantes, ya que este grupo aseguraba una protección a los cultivadores y cierta regulación del mercado. A partir de estos elementos, se puede advertir que la lealtad de la población que no estuvo totalmente asegurada durante la existencia de las FARC-EP, ahora resulta más esquiva en ausencia de la presión armada que el grupo guerrillero ejerció con firmeza.

Por otra parte, es obvio el riesgo que corre el proceso de reintegración social y política de las FARC-EP en el Catatumbo. Hay que tener en cuenta que las élites tradicionales y otras fuerzas emergentes pueden verse amenazadas por la participación política de un nuevo actor. Pero la persistencia del conflicto armado y, particularmente, el enfrentamiento a sangre y fuego entre el EPL y ELN son las principales amenazas para los

excombatientes. No hay duda sobre el riesgo que implica la disputa entre los grupos ilegales, una disputa que podría destruir las organizaciones sociales existentes, incluyendo aquellas que surgieron del Acuerdo final.

Referencias bibliográficas

1. Allison, Michael E. (2006). The Transition from Armed Opposition to Electoral Opposition in Central America. *Latin American Politics & Society*, 48 (4), pp. 137-162. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2006.tb00368.x
2. Allison, Michael E. (2016): The Guatemalan National Revolutionary unit: the long collapse. *Democratization*, 23 (6). DOI: 10.1080/13510347.2016.1159557
3. Ball, Nicole. (1997). Demobilizing and Reintegrating Soldiers: Lessons from Africa. En: Kumar, Krishna (ed.). *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*. London: Lynne Rienner.
4. Buitrago, Luis Miguel. (2016). La relación entre las FARC y el ELN: Guerra sin cuartel y confraternidad revolucionaria (2005-2010). (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
5. Cepeda, José Alejandro. (2009). Inclusión política, post-conflicto y sistemas de partidos: los casos del M-19 (Colombia), FMLN (El Salvador) y MLN-T (Uruguay) en perspectiva comparada. 21st World Congress of Political Science, Global Discontent? Dilemmas of Change. International Political Science Association, Santiago.
6. Consejo Departamental de FARC en Chocó. (2018, enero 24). Ataque a sede de campaña política del partido Farc en Chocó. *FARC-EP*. Recuperado de <https://www.farc-ep.co/comunicado/ataque-a-sede-de-campana-politica-del-partido-farc-en-choco.html>
7. De Zeeuw, Jeroen. (2008). *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements After Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
8. Dudouet, Veronique; Planta, Katrin & Glessmann, Hans. (2016). The Political Transformation of Armed and Banned Groups. Lessons Learned and Implications for International Support. New York: Berghof Foundation, UNDP.
9. Echandía, Camilo y Cabrera, Irene. (2019). ¿Por qué no para la violencia en el Catatumbo? *Revista Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11720-por-que-no-para-la-violencia-en-el-catatumbo.html>
10. El Espectador. (2016, septiembre 5). La guerra del ELN contra los comunistas. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/guerra-del-eln-contra-los-comunistas-articulo-653161>
11. El Espectador. (2018, enero 21). Homicidios en Colombia: la tasa más baja en los últimos 42 años se dio en 2017. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/homicidios-en-colombia-la-tasa-mas-baja-en-los-ultimos-42-anos-se-dio-en-2017-articulo-734526>

[119]

12. El País. (2018). Gallup Poll #126. Colombia. Agosto 2018. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-216.pdf>

13. El Tiempo. (2018, julio 31). Este año van 1300 denuncias de amenazas a líderes sociales. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/en-el-2018-van-1-300-denuncias-de-amenazas-a-lideres-sociales-250080>

14. El Tiempo. (2019, enero 13a). Asesinatos de líderes sociales no para. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/asesinato-de-lideres-sociales-no-para-ya-son-8-en-los-primeros-13-dias-del-ano-313902>

15. El Tiempo. (2019, enero 13b). Tras 5 años a la baja, homicidios subieron en 2018. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/indice-de-homicidios-crece-en-colombia-en-el-2018-313930>

16. Environmental Systems Research Institute (ESRI). (2018). ArcGis (10.5). [Software de cómputo]. ESRI.

17. Hensell, Stepahn & Gerdes, Felix. (2016). Exit from War: The Transformation of Rebels into Post-War Political Elites. *Security Dialogue*, 48 (2). pp. 168-184. DOI: 10.1177/0967010616677713

18. Hertman, Anne. (2009). From Rebels to Rulers. A Comparative Case Study on RebeltoParty Transitions in Mozambique and Sierra Leone. (Master Thesis). Radboud University, Nijmegen.

19. Ishiyama, John y Marshall, Michael. (2017). What Explains Former Rebel Party Name Changes After a Civil Conflict Ends? External and Internal Factors and the Transition to Political Competition. *Party Politics*, 23 (4). pp. 364-375. DOI: 10.1177/1354068815600913

20. Matanock, Aila M. (2017). Bullets for Ballots: Electoral Participation Provisions and Enduring Peace after Civil Conflict. *International Security*, 41 (4), pp. 93-132. DOI: 10.1162/ISEC_a_00275

21. Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales. Colombia 2018*. Recuperado de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Presentación-Mapas-de-Riesgos-Electorales-en-Colombia-Elecciones-2018-1.pdf>

22. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018, marzo 11). Elecciones 2018. Recuperado de <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE25091.htm>

23. Rodríguez, Luis Mario. (2017). Acuerdos de paz y procesos electorales, los mecanismos de salida de la violencia: la experiencia centroamericana. En: Romero, Salvador (ed.). *Democracia, elecciones y violencia en América Latina* (pp. 101-142). Tegucigalpa: IUDPAS.

24. Schrader-Rashidkhan, Nora. (2016). New Parties, Old Fighters: Surveying Rebel Parties' Performances in African Post-Conflict Democracies. 24th World Congress of Political Science, Politics in a World of Inequality. International Political Science Association, Poznań.

25. Semana. (2018, enero 30). La izquierda radical va a llegar toda en el mismo tiquete: Vargas Lleras. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/vargas-habla-de-coalicion-con-uribe-y-critica-posible-brazo-armado-de-las-farc/555413>

26. Shugart, Matthew. (1992). Guerrillas and Elections: An Institutional Perspective on the Costs of Conflict and Competition. *International Studies Quarterly*, 36, pp. 121-152. DOI: 10.2307/2600878

27. Söderberg Kovacs, Mimmi. (2007). From Rebellion to Politics: The Transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes. (PhD dissertation). Uppsala University, Uppsala. Retrieved from <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-8193>

28. Söderström, Johanna. (2014, June 17). Getting from Insurgency to Politics. *World Politics Review*. Retrieved from <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13863/getting-from-insurgency-to-politics>

29. Stedman, Stephen John; Rothchild, Donald & Cousens, Elizabeth M. (2002). *Ending civil wars: The implementation of peace agreements*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

30. Ulloa, Félix. (2016). El sistema electoral, 25 años después de la firma de los Acuerdos de Paz. *Análisis*, 13. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13167.pdf>

31. Ware, Alan. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Itsmo.

32. Wittig, Katrin. (2016). Politics in the shadow of the gun: revisiting the literature on «Rebel-to-Party Transformations» through the case of Burundi. *Civil Wars*, 18 2, pp.137-159. DOI: 10.1080/13698249.2016.1205561

[121]



Sin título
De la serie *Un viaje hacia el origen*
Grafito sobre papel
25 x 35 cm
2019
Medellín



Neoconservadurismo versus populismo socialdemócrata. Una comparación de los discursos anticorrupción de Iván Duque y Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial de 2018*

Blendi Kajsiiu (Albania)**

Yenifer Tamayo Grisales (Colombia)***

Resumen

El argumento central de este artículo es que los discursos anticorrupción de los entonces candidatos presidenciales Iván Duque y Gustavo Petro durante la campaña electoral de 2018 reflejan sus respectivas ideologías: neoconservadurismo y populismo socialdemócrata, respectivamente. Se analizan los discursos durante la campaña presidencial de 2018, combinando el análisis conceptual de las ideologías desarrollado por Michael Freeden y el marco teórico de análisis discursivo de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. A diferencia de la gran mayoría de trabajos sobre la corrupción en Colombia esta investigación no se enfoca en evaluar las propuestas anticorrupción sino en desentrañar sus presupuestos ideológicos. Se encontró que, desde la perspectiva neoconservadora, Duque identifica la corrupción principalmente en el sector público y su propuesta anticorrupción se limita a reformar el Estado, sin cambiar las estructuras socioeconómicas del país; el discurso anticorrupción de Petro refleja su populismo socialdemócrata, donde la corrupción emerge como característica de la clase política y de un sistema socioeconómico altamente desigual en general, cuya eliminación implica la transformación de las estructuras políticas, sociales y económicas de Colombia.

[123]

Palabras clave

Política Electoral; Comunicación Política; Discurso Político; Ideologías Políticas; Política Comparada.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación de *Un análisis Crítico de los Discursos Anticorrupción en Colombia, 1990-2016*, financiado por el Fondo de Apoyo al Primer Proyecto, Universidad de Antioquia.

** Politólogo y economista. Magíster en Estudios Internacionales de Paz. Magíster y doctorado en Análisis de Ideología y Discurso. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: blendi.kajsiiu@udea.edu.co - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=4FW5MPYAAAAJ&hl=es>

*** Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: yenifer.tamayog@udea.edu.co

Fecha de recepción: enero de 2019

• **Fecha de aprobación:** junio de 2019

Cómo citar este artículo

Kajsiu, Blendi y Tamayo Grisales, Yenifer. (2019). Neoconservadurismo versus populismo socialdemócrata. Una comparación de los discursos anticorrupción de Iván Duque y Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial de 2018. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 123-147. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a06

Neoconservatism Versus Social Democrat Populism. A Comparison of Anti-Corruption Speeches by Ivan Duque and Gustavo Petro in the Second Round of the 2018 Presidential Election

Abstract

The main argument of this article is that the anticorruption discourses of the 2018 presidential candidates, Ivan Duque and Gustavo Petro, reflect their ideologies, namely, neoconservatism and populist-social democracy, respectively. Their speeches during the 2018 election campaign are analyzed combining the conceptual analysis of ideologies developed by Michael Freeden and the theoretical framework of discourse analysis developed by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe. Unlike the vast majority of research on corruption in Colombia, this investigation does not focus on evaluating the anticorruption proposals, but rather on unveiling their ideological assumptions. It was found that from his neoconservative perspective, Duque locates corruption principally in the public sector, and therefore, his anticorruption policy proposal was limited to reforming the State, without touching the existing socio-economic structures in the country. Petro's anticorruption discourse, on the other hand, reflects his social democratic populism according to which corruption is a characteristic of both the ruling political class and a highly unequal socio-economic system; therefore, the elimination of corruption calls for the transformations of the social, economic and political structures of Colombia.

Keywords

Electoral Politics; Political Communication; Political Speech; Political Ideologies; Comparative Politics.

[124]

Introducción. La dimensión ideológica del concepto corrupción

Aunque a menudo se habla de la corrupción como si fuera un fenómeno claro o un objeto bien delimitado, es importante enfatizar que el concepto es esencialmente ideológico. La definición de corrupción siempre ocurre en relación con ciertos ideales económicos, políticos o sociales. Según Mark Philp (1997, p. 446), la concepción de la corrupción política «está arraigada en modos de pensar sobre la política, es decir, que exista alguna «condición naturalmente sana» (descrita de manera diferente por diferentes autores) de la cual un acto corrupto se desvía».¹ Esto implica que la definición de la corrupción refleja ciertos ideales políticos en particular y el entendimiento de la política en general y, por eso, no puede existir un consenso sobre la naturaleza de este fenómeno (Philp y David-Barret, 2015, p. 392). Si un ideal político es la justicia social, entonces la corrupción se define como injusticia social, pero si el ideal es la competencia libre entonces representa la falta o la distorsión de esta.

Esto es de suma importancia porque mientras no hay un consenso sobre la naturaleza de la corrupción, sí existe unanimidad sobre la necesidad de erradicarla. Esta unanimidad se puede utilizar fácilmente para legitimar e implementar sigilosamente una agenda o ideología política bajo la bandera de la anticorrupción. Resulta mucho más conveniente defender o implementar cierto ideal político como una cura contra la corrupción que justificarlo de manera explícita por sus propios méritos a través del debate público. Es más fácil, por ejemplo, justificar la reducción del gasto público o un Estado austero como medidas que acotan la corrupción pública, que como políticas que mejoran la economía o la sociedad.

Dada la importancia del aspecto ideológico de la corrupción es sorprendente la escasa atención que ha recibido en la ciencia política en general y en Colombia en particular. De un sinnúmero de artículos, investigaciones y libros sobre la corrupción solamente se pudo encontrar dos artículos que abordaran su dimensión ideológica (Montoya, 2000; Vásquez y Montoya, 2011). Con la investigación que nutre este artículo se contribuye a llenar dicho vacío, mostrando que la lucha contra la corrupción refleja y sirve para articular diferentes ideologías políticas.

¹ Traducción propia desde el original.

Al comparar los discursos anticorrupción de los candidatos Iván Duque y Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia, se muestra que el candidato uribista, Iván Duque, representa un proyecto político neoconservador que combina el enfoque conservador de mantener el *statu quo* por medio de la restauración de la legalidad, la institucionalidad y la autoridad con conceptos básicos del neoliberalismo, como la competencia y el mercado libre, como fuentes principales del desarrollo socioeconómico. Por esta razón, ubica la corrupción principalmente en el sector público y mucho menos en el sector privado, y su propuesta anticorrupción se limita a la reforma del Estado y no de las estructuras socioeconómicas del país.

Por su parte, el discurso anticorrupción de Petro combina una ideología populista que se centra en el antagonismo pueblo-élite con conceptos centrales de la socialdemocracia que, por un lado, reconoce el mercado como fuente de desarrollo, pero al mismo tiempo resalta la importancia de la justicia social, la igualdad y del trabajo como valores fundamentales. Por consiguiente, en el discurso petrista la corrupción emerge como característica de la clase política y del sistema socioeconómico en general, cuya eliminación implica la transformación de la estructura política, social y económica de Colombia.

[126]

Para desarrollar el argumento anterior, se combina el análisis de discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe con el análisis conceptual de la ideología desarrollado por Michael Freeden, se caracteriza la ideología neoconservadora de Ivan Duque y el populismo socialdemócrata del petrismo, y se muestra cómo estas distintas ideologías producen dos diferentes discursos anticorrupción.

1. Marco teórico y metodológico: el análisis discursivo e ideológico de la corrupción

Desde una perspectiva discursiva, la corrupción no es un fenómeno que sostiene una esencia inalterable, identificable a través de diferentes contextos. Esto supone que en lugar de analizar la corrupción como un concepto que tiene un contenido fijo, es mejor tratarlo como un *signo* que tiene un *significante* y un *significado*. El significante es la imagen acústica del signo, mientras que el significado es su contenido (Howarth, 2000, p. 19). La corrupción como signo consiste en el significante «corrupción», que es la

imagen y el sonido de esta palabra, y el significado que es el contenido del concepto «corrupción» —soborno, cohecho, peculado, concusión, abuso del poder, desfalco, nepotismo, inmoralidad, degradación, entre otros—. De esta manera, en lugar de buscar el denominador común de sus diferentes definiciones, es mejor mostrar cómo el significante «corrupción» asume diferentes significados dentro de distintos discursos.

El concepto de *significante flotante* —*floating signifier*— desarrollado por Laclau y Mouffe (1984) es muy útil para identificar este proceso. Según ellos, el significante flotante se caracteriza por el «deslizamiento del significado bajo el significante» (Torfing, 2004, p. 62). Especialmente en los regímenes democráticos, la contienda política se concentra en enlazar significantes como democracia, libertad o igualdad con significados específicos. La manera como esto sucede es un reflejo de la agenda y perspectiva política de cada actor. Por ejemplo, algunos discursos de la izquierda pueden conectar el significante *corrupción* con significados como especulación financiera, fraude al consumidor o captura del Estado por intereses privados, los cuales ubican la corrupción principalmente en el sector privado. Los discursos de la derecha conservadora, por otro parte, pueden vincular el mismo significante con significados como ilegalidad o falta de respeto por la autoridad y la ley.

[127]

Cuando un significante flotante empieza a asumir un sinnúmero de significados pierde su significado específico y se transforma en un *significante vacío*. La manera más sencilla de describirlo es como un significante sin significado (Torfing, 2004, p. 301). A través de los significantes vacíos, una demanda particular, sin abandonar su particularidad completamente, se transforma en un significante que representa un amplio abanico de demandas. El concepto de anticorrupción, por ejemplo, se puede transformar en un significante vacío que crea una «cadena de equivalencia» (Laclau, 2005, p. 39) entre varias demandas que de otra manera serían contradictorias. En contra de la corrupción se podría abogar por más intervención estatal para combatirla y, al mismo tiempo, limitación de la intervención estatal para reducir la corrupción pública.

En este punto es importante observar que el proceso de significación a través de la relación dinámica entre significantes —flotantes y vacíos— y sus significados es en esencia un proceso ideológico. Según Freedon (2013, p. 75), fijar el significado de un concepto es una de las funciones principales

de la ideología. Desde su perspectiva, una «ideología es una organización estructural de amplia pretensión que atribuye significados *despolemizados* a una serie de conceptos políticos que se definen entre sí mutuamente». Bajo dicha lógica, las ideologías «están caracterizadas por una morfología que exhibe conceptos centrales, adyacentes y periféricos» (Freeden, 1996, p. 78). Los conceptos centrales constituyen el núcleo conceptual de una ideología que se puede identificar en todas sus diferentes manifestaciones históricas.

Por ejemplo, existen por lo menos dos grandes corrientes históricas del neoliberalismo, «la corriente del ordoliberalismo alemán, representada principalmente por W. Eucken y W. Ropke, y la corriente austro-norteamericana, representada por Ludwig von Mises y Friedrich Hayek» (Laval y Dardot, 2010, p. 24). Mientras que los segundos proponen la reducción del Estado y la expansión del mercado, los primeros defienden la intervención estatal en la economía. Sin embargo, a pesar de sus diferencias sobre el rol del Estado en la economía, ambas versiones comparten la misma racionalidad básica, que es «la generalización de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación» (Laval y Dardot, 2010, p. 15). En ambas versiones, el mercado y la competencia son las fuentes principales del desarrollo socioeconómico y, por lo tanto, el Estado debería actuar en función del mercado. En palabras de Michel Foucault (2007, pp. 148), «un Estado bajo la vigilancia del mercado más que un mercado bajo la vigilancia del Estado». A diferencia del liberalismo clásico, en la ideología neoliberal el mercado no representa solamente un espacio de libertad, sino que constituye un orden de relaciones económicas «que están en el *fundamento del vínculo social*» (Laval y Dardot, 2010, p. 163). En este sentido, el mercado, la competencia y el emprendimiento son conceptos centrales del neoliberalismo. La responsabilidad personal es también un corolario central de la ideología neoliberal, dentro de la cual: «Cada individuo es responsable y debe responder por sus acciones y su bienestar» (Harvey, 2007, p. 75). Es un concepto estrechamente relacionado con el ideal del mercado y de la competencia. Claramente, en un mercado y competencia libre los actores son los únicos responsables de su éxito o fracaso.

De igual forma, existen varios tipos de conservadurismo, no obstante, todos comparten un supuesto básico: «el orden social está fundado en leyes que no se hallan sometidas al control humano» (Freeden, 2013, p. 111).

[128]

Las leyes del mercado o de la evolución biológica, por ejemplo, no son producto de la voluntad o de la inteligencia humana. Cualquier cambio que contradice o interfiere con estas leyes es «antinatural» y está destinado a producir consecuencias negativas en la sociedad. Por esta razón, según los conservadores, la ingeniería social produce resultados catastróficos como muestran las diferentes revoluciones políticas —francesa, rusa o cubana—, dado que intentan someter las leyes sociales a la voluntad y al conocimiento humano limitado. Por lo tanto, hay que respetar y mantener el *statu quo* y mejorarlo de manera paulatina y no radical. A menudo esto conlleva la «racionalización de las instituciones existentes en términos de Dios, naturaleza u hombre» (Huntington, 1957, p. 457). Lo que no quiere decir que el orden social no se pueda mejorar, sino que se puede hacer solamente a través de un «cambio social que se percibe como orgánico, natural y gradual» (Freeden, 1996, p. 409). Por lo tanto, la ideología conservadora valora la tradición e instituciones tradicionales —como la familia, la religión, entre otros—, el orden, la autoridad y el respeto para la ley —o la legalidad—. Son todos conceptos centrales del conservadurismo que suponen la protección y el mantenimiento del *statu quo*.

También existen varias expresiones del populismo en la izquierda y la derecha; no obstante, todos comparten unos pocos conceptos centrales como el antagonismo entre un pueblo honesto y una élite corrupta, y el pueblo como la única fuente de legitimidad política —soberanía popular— (Stanley, 2008, p. 102). Estos conceptos, que se encuentran en las diferentes manifestaciones geográficas e históricas del populismo, constituyen su núcleo central, pero no solamente por esto pertenecen a dicho núcleo, sino porque son «conceptos claves ineludibles que se manifiestan en el uso político práctico» (Freeden, 2013, p. 83), es decir, son los conceptos más importantes de una ideología.

Finalmente, la democracia social pertenece a la familia ideológica del socialismo. En este sentido, comparte algunos de los conceptos y características centrales de dicha ideología, como el énfasis sobre la igualdad, justicia social, trabajo y solidaridad. Según Andrew Heywood (2017, p. 95), «el valor central, y algunos dirían definitivo, del socialismo es la igualdad, especialmente la igualdad social». Otros valores socialistas como la importancia del trabajo humano, el progreso social y la solidaridad también hacen parte de la ideología socialdemócrata. Según Freeden (2013,

[129]

p. 107), el socialismo «prioriza el *trabajo* (también llamado fuerza de trabajo, creatividad, productividad o actividad) como el rasgo constitutivo fundamental de la naturaleza humana y en consecuencia como el elemento básico alrededor del cual ha de estructurarse la organización social». La socialdemocracia comparte este énfasis sobre el valor del trabajo como fuente del desarrollo personal y social. No es ninguna coincidencia que el partido más grande e importante socialdemócrata del Reino Unido se llame *Labour Party* —Partido del Trabajo—.

Sin embargo, a diferencia de los socialistas y comunistas, los socialdemócratas no proponen superar o derrocar el capitalismo a través de una revolución social, sino su humanización «a través de la reducción de las desigualdades materiales y la pobreza» (Heywood, 2017, p. 95). A pesar de sus varias transformaciones, la socialdemocracia articula y prioriza unos conceptos básicos que los distinguen de otras ideologías. Los más importantes son la igualdad, justicia social, solidaridad y trabajo. Naturalmente, estos conceptos centrales se articulan con otros adyacentes como la aceptación del mercado libre como fuente de desarrollo, lo cual diferencia a la socialdemocracia del socialismo.

[130]

Los conceptos centrales se definen entre ellos y en relación con los conceptos adyacentes que limitan su sentido dentro de un contexto lógico o cultural. Por ejemplo, el concepto central del populismo, el antagonismo pueblo-élite, en América Latina se conecta a menudo con el antiimperialismo o el anticolonialismo por razones históricas y culturales. Por las mismas razones, en los países europeos este mismo concepto central se conecta con el nacionalismo, el antisemitismo o el antiislamismo (Kajsiu, 2017, p. 215). A saber, conceptos como antiimperialismo, nacionalismo o xenofobia no son conceptos centrales del populismo porque no se encuentran en todas sus expresiones históricas.

A diferencia de los conceptos adyacentes, los periféricos se «encuentran situados en el perímetro exterior de una ideología, entre el pensamiento y la acción» (Freedon, 2013, p. 84), en este punto los conceptos pierden su abstracción y «se entretajan con las prácticas concretas sancionadas o rechazadas por una ideología». En otros términos, los conceptos periféricos son las prácticas o políticas públicas que produce cierta ideología en un contexto concreto.

1.1 Implicaciones metodológicas

La perspectiva discursiva de Laclau y Mouffe y el marco teórico de Freeden resultan útiles para identificar los conceptos centrales de las ideologías de Duque y Petro, además de cómo estos se articulan con el concepto de corrupción para producir distintos discursos y propuestas anticorrupción. A tal fin, se desarrolló un análisis cuantitativo y cualitativo de los discursos de ambos candidatos que mencionan la corrupción al menos una vez.² Acerca de la selección de los discursos, en el caso de Petro, se tomaron aquellos de su campaña presidencial entre los meses de febrero y junio de 2018. Con Duque, se tomaron los discursos de su campaña y precampaña presidencial entre julio de 2017 y junio de 2018. Esto tuvo el propósito de que el número de menciones de la corrupción fuera lo más similar posible entre ambos (véase tabla 1).

Tabla 1. Discursos de los candidatos a la Presidencia de Colombia en 2018.

| Candidato | Total de discursos | Menciones totales de la corrupción | Menciones analizadas | Total de palabras | Años |
|---------------|--------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------|-----------|
| Iván Duque | 84 | 224 | 123 | 108 130 | 2017-2018 |
| Gustavo Petro | 40 | 271 | 136 | 342 564 | 2018 |

Fuente: elaboración propia.

Primero, se hizo un análisis de contenido de los discursos identificando la frecuencia de los conceptos básicos de las cuatro ideologías expuestas en el apartado anterior; segundo, se evaluaron cuantitativamente la frecuencia con que los aspirantes identificaban la corrupción como un rasgo inherente al sector público, al sector privado, a la interacción entre los dos sectores — público-privado— o como un fenómeno sociocultural que abarca la cultura, el sistema político, económico y social en su totalidad. Para ello se realizó la siguiente codificación del uso de este concepto (véase cuadro 1).

² Los discursos de Duque se descargaron de su página oficial en época de campaña (<http://www.ivandunque.com/>) en la sección de prensa. Con Petro la situación fue diferente, porque no se encontró un sitio donde estuvieran recopilados todas sus declaraciones, por lo cual se recurrió a los vídeos de sus discursos de campaña subidos en diferentes canales de YouTube. Lamentablemente, muchos de las fuentes consultadas ya no están disponibles, no obstante, los autores tienen un archivo propio con todo el material de soporte.

Cuadro 1. Categorías de articulación de la corrupción.

| Categoría | Descripción |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Corrupción pública | Fenómeno perteneciente exclusivamente al sector público. Incluye el Estado, las instituciones, los políticos, los servicios públicos como educación, salud, policía, autoridades fiscales, empresas públicas, entre otros; también fenómenos como maquinarias y clientelismo político. |
| Corrupción privada | Incluye el abuso del poder en el mercado por parte, por ejemplo, de firmas privadas que utilizan su posición monopólica u oligopólica. Incluye la corrupción en los negocios, asociaciones de sociedades como ONG, los medios de comunicación y las fundaciones privadas; también incluye fenómenos como evasión de impuestos, especulación financiera o fraude al consumidor. |
| Corrupción público-privada | Corrupción como resultado de la interacción entre el sector público y el sector privado. Incluye fenómenos como la contratación pública, la financiación de campañas políticas por parte de privados y la captura del Estado por intereses privados. |
| Corrupción sociocultural | Corrupción como un fenómeno social, cultural, moral o ético. Incluye fenómenos como la falta de cultura de legalidad, falta de ética e integridad personal, entre otros. También como un fenómeno que involucra a los sectores privado y público, y a la sociedad en general; también incluye fenómenos como el narcotráfico, la captura de la política y la economía dominada por minorías. |
| Otros | Corrupción como un fenómeno que no se adscribe a ninguna de las categorías mencionadas. |

[132]

Fuente: elaboración propia a partir de Kajsiu (2018, p. 305).

Del total de las menciones sobre la corrupción en los discursos de Duque y Petro, 224 y 271 respectivamente, se eligió una muestra aleatoria representativa: 123 para Duque y 136 para Petro. Se analizaron tales menciones dentro de su respectivo párrafo, determinando la categoría a la que pertenecen; finalmente, se desarrolló un análisis cualitativo que muestra cómo las ideologías de cada candidato moldean su discurso anticorrupción.

2. El neoconservadurismo de Duque versus el populismo socialdemócrata de Petro

Para perfilar y comparar los rasgos ideológicos de Duque y Petro, a parte de los conceptos centrales de las cuatro ideologías —conservadurismo, neoliberalismo, populismo y socialdemocracia— identificados en el marco teórico, se introdujeron otros conceptos *proxy* —o sustitutos— que permiten evaluar posturas que no se pueden medir directamente. Por ejemplo, es

difícil medir directamente la crítica de la ideología neoliberal al Estado y su intervención en la economía, por lo tanto, se utilizó el concepto de burocracia, a través del cual se expresa dicha crítica. En este sentido, la burocracia es un concepto proxy en cuanto representa o sustituye la crítica del Estado y su intervención en la economía. En cada caso se dividió el número de veces que el concepto aparece en el discurso por la totalidad de las palabras y se multiplicó por 1000 (véase tabla 2).

Tabla 2. Frecuencia de conceptos ideológicos en los discursos de Duque y Petro, 2017-2018.

| Ideología | Concepto | Discurso | |
|------------------|-------------------------------|----------|-------|
| | | Duque | Petro |
| Populismo | Pueblo ³ | 0,47 | 1,61 |
| | Oligarquía | 0 | 0,15 |
| | Clase política | 0,02 | 0,35 |
| Conservadurismo | Orden | 0,15 | 0,06 |
| | Autoridad | 0,29 | 0,09 |
| | Tradición/Tradicional | 0,06 | 0,03 |
| | Institución/Institucionalidad | 0,80 | 0,13 |
| | Legalidad/Legal/Illegal | 1,29 | 0,06 |
| | Familia | 0,93 | 0,61 |
| Neoliberalismo | Burocracia | 0,21 | 0 |
| | Emprendimiento | 2,32 | 0,86 |
| | Responsabilidad | 0,36 | 0,15 |
| | Competitividad | 0,10 | 0,07 |
| | Sector privado | 0,43 | 0,83 |
| | Comercio | 0,34 | 0,06 |
| Socialdemocracia | Igualdad/Desigualdad | 0,13 | 1,14 |
| | Equidad/Inequidad | 0,64 | 0,08 |
| | Justicia social | 0,12 | 0,50 |
| | Trabajo | 0,33 | 1,64 |
| | Solidaridad | 0,12 | 0,05 |
| | Progreso | 0,12 | 0,03 |

Fuente: elaboración propia.

³ Aquí se excluyen tres usos de *pueblo*: a) cuando hace referencia a un municipio, por ejemplo, «Marinilla es un pueblo bello»; b) cuando hace referencia a la población de un municipio, por ejemplo, «el pueblo de Marinilla»; y c) cuando hace referencia a un pueblo extranjero, por ejemplo «el pueblo venezolano». En estos casos la palabra se utiliza para describir un territorio y su población, y no se articula como un sujeto político.

De acuerdo a la tabla 2, en el discurso de Duque los conceptos centrales del conservadurismo y del neoliberalismo están más presentes que los del populismo y la socialdemocracia. Lo contrario sucede con los discursos de Petro, donde predominan los conceptos del populismo y la socialdemocracia.

Para resaltar mejor las diferencias ideológicas entre los dos candidatos se ha desarrollado un coeficiente ideológico, que es el promedio de las frecuencias de los diferentes conceptos dentro de cada ideología. Un coeficiente más grande implica una presencia más alta de la ideología respectiva (véase tabla 3).

Tabla 3. Coeficientes ideológicos en los discursos de Petro y Duque, 2017-2018.

| Discurso | Ideología | | | |
|------------|-----------------|----------------|-----------|------------------|
| | Conservadurismo | Neoliberalismo | Populismo | Socialdemocracia |
| Duque | 0,59 | 0,63 | 0,16 | 0,24 |
| Petro | 0,16 | 0,33 | 0,70 | 0,57 |
| Diferencia | 0,43 | 0,30 | 0,54 | 0,33 |

[134] Fuente: elaboración propia.

La tabla 3 muestra claramente que tanto el conservadurismo como el neoliberalismo predominan en el discurso de Duque, mientras que el populismo y la socialdemocracia en el discurso de Petro. También revela que mientras Duque es más neoliberal que conservador, Petro es más populista que socialdemócrata. Finalmente, es interesante notar que el punto donde los dos discursos convergen más es en su dimensión neoliberal.

3. La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción de Duque y Petro

Las ideologías de los dos candidatos presidenciales moldean su articulación de la corrupción. En el discurso de Duque la corrupción se articula principalmente como un problema del sector público (32%), mientras que en el discurso de Petro se articula como un problema del sector público y del sistema socioeconómico en general (27% y 26%, respectivamente) (véase tabla 4).

Tabla 4. Articulación de la corrupción en los discursos de Duque y Petro, 2017-2018.

| Categoría | Candidato | |
|---------------------------------------------|-----------|-------|
| | Duque | Petro |
| Corrupción como fenómeno del sector público | 32% | 27% |
| Corrupción como fenómeno del sector privado | 5% | 4% |
| Corrupción público-privado | 14% | 14% |
| Corrupción como fenómeno sociocultural | 14% | 26% |
| Otros | 35% | 28% |

Fuente: elaboración propia.

Tanto Petro como Duque ubican la corrupción principalmente en el sector público, sin embargo, esto no quiere decir que articulan la misma ideología. Primero, Petro enfatiza más la dimensión sociocultural de la corrupción como un fenómeno que caracteriza no solamente al sector público o privado, sino al sistema político, social y económico en general; segundo, en el discurso petrista la ubicación de la corrupción principalmente en el sector público está determinada por su ideología populista que lo relaciona con la clase política, los presidentes y las maquinarias políticas que pertenecen a la esfera pública, esto es, la articulación de la corrupción en el discurso de Petro se define principalmente por su tendencia populista más que por su postura socialdemócrata (véase tabla 5).

[135]

Tabla 5. Articulación populista de la corrupción en los discursos de Petro y Duque.

| Candidato | Menciones de corrupción analizadas | Corrupción como característica de la clase política | Porcentaje analizado |
|-----------|------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------|
| Petro | 136 | 58 | 43 |
| Duque | 123 | 0 | 0 |

Fuente: construcción propia.

Como lo muestra la tabla 5, la ubicación de la corrupción en el sector público en el discurso de Petro está determinada por su ideología populista, la cual construye un pueblo honesto en antagonismo con una clase

política corrupta. Petro califica a las élites colombianas como corruptas y sangrientas: «Tenemos una clase política degradada hundida absolutamente en la sangre y en la corrupción, por eso lo que tenemos es una degradación de la democracia» (Petro, 2018, mayo 5). En oposición a esta clase política, articula un pueblo honesto y digno que tenía «que irrumpir para restaurar moral y democráticamente la república» (Petro, 2018, mayo 19). Para el candidato, la moralidad y la democracia están con el pueblo, la degradación y la dictadura con la clase política.

Los principales corruptos no son simplemente los caciques y gamonales locales, sino las élites políticas en Bogotá: «El corrupto no es Nule, ni es Ñoño [...] El corrupto es Santos, es Zuluaga, es Vargas Lleras, es Duque, y por encima de ellos, el capo Álvaro Uribe Vélez» (Yuri Lizarazo, 2018, marzo 30). Para Petro, se trata de una oligarquía que usa «el poder en su propio beneficio personal, en su propio beneficio patrimonial y no tienen ni idea en qué consiste el bien común, no tienen idea en qué consiste el interés general» (Carlos Alberto Ricchetti, 2018, mayo 10). La corrupción en Colombia es «el resultado que nos entrega una clase política tradicional que consideró que el poder era por herencia, que tenían derecho casi que divino a repartirse el poder sin tener en cuenta la decisión ciudadana» (Petro, 2018, mayo 4). Para mantenerse en el poder se había aliado con el narcotráfico, «se ha dejado comprar porque ella necesita para ser elegida comprar votos y compran los votos con los dineros del narcotráfico y de la corrupción» (Petro, 2018, mayo 13).

En el discurso petrista, la causa de la corrupción también es la estructura económica y social que la élite construyó. El sistema económico produce corrupción porque se basa en el latifundio feudal improductivo, en una economía extractiva de dinero fácil en lugar de una economía productiva erigida sobre el trabajo: «[...] la base de la corrupción hoy en Colombia está en el petróleo, está en el carbón y está en la cocaína, son los dineros fáciles [...] tiene una base esa cadena de corrupción, el robo de los recursos fáciles que ha generado el Estado colombiano el petróleo y el carbón» (Alex Band tercero, 2008, mayo 12). Se trata de un sistema económico que beneficia solamente a una minoría, puesto que se encuentra «arrodillado a cinco magnates» (Petro, 2018, junio 7). Acorde con Petro, los altos políticos colombianos, como Álvaro Uribe Vélez, «se arrodilla[n] ante el dueño del Banco de Bogotá» (Petro, 2018, mayo 13).

[136]

Otra causa fundamental de la corrupción es «la desigualdad social, la que produjo en Colombia la corrupción» (Petro, 2018, mayo 5). La desigualdad es en parte producto del actuar de una élite corrupta que le ha quitado a la población la posibilidad de trabajar dignamente: «Nos han expropiado las condiciones del trabajo y por eso hay desigualdad social. Por eso hay injusticia social y por eso hemos tenido dos siglos de falta de democracia, de violencia y finalmente de narcotráfico, de corrupción» (Alex Band tercero, 2018, abril 4). Entonces, la raíz de la desigualdad se encuentra en la falta del trabajo digno. En este sentido, el trabajo es un concepto fundamental en la ideología petrista. Según el candidato, «lo único que puede enriquecer a una sociedad es el trabajo humano» (Petro, 2018, mayo 16). Por ello, en su plan de gobierno proponía «generar y mantener trabajo decente con condiciones dignas de remuneración [...]» (Petro, 2018, p. 11).

En resumen, en el discurso petrista la corrupción no caracteriza solamente a la clase política sino también al sistema sociopolítico y económico colombiano en general, donde falta trabajo digno, justicia social, igualdad y participación popular en la política y la economía, mientras abunda el dinero fácil del narcotráfico y la extracción. Es un discurso que articula el concepto de la corrupción junto con conceptos clave del populismo y de la socialdemocracia, como clase política, trabajo, desigualdad y justicia social. En este sentido, la eliminación de la corrupción implica la eliminación de la clase política, la reducción de la desigualdad, la existencia del trabajo digno y de una economía productiva.

[137]

Según Petro, «la corrupción tiene detrás de sí una estructura económica y social que hay que cambiar si se quiere eliminar la corrupción» (R HG Colombia, 2018, abril 13). Por esta razón, su propuesta anticorrupción incluye cambios estructurales como la reforma agraria y la transformación del modelo económico. En palabras de Petro: «Un régimen de la corrupción se acaba, si se le entrega el poder constituyente a la gente para que decida sobre su territorio. Un régimen de corrupción termina si la sociedad es más igualitaria. Un régimen de corrupción termina si la economía es productiva» (Videos Varios, 2018, febrero 28).

A pesar de su dimensión izquierdista es importante resaltar que la propuesta de Petro no implica acabar con el capitalismo, al contrario, propone construir un verdadero capitalismo democrático en Colombia a

través de «la democratización de la propiedad y del trabajo y del capital» (Petro, 2018, junio 7). El latifundio improductivo con su concentración de tierras en pocas manos es lo que obstaculiza el desarrollo del capitalismo moderno y mantiene a Colombia en la era feudal. Por este motivo, resulta «fundamental que el latifundio improductivo dejara de existir en Colombia porque a partir de la modernización agraria y no del feudalismo agrario se podría lograr la industrialización de obreros y empresarios» (Petro, 2018, abril 15). Petro plantea la democratización del capital para integrar en la economía de mercado a los estratos populares y los campesinos, multiplicando el número de los empresarios. «Queremos que haya dos millones, tres millones de empresarios» (Petro, 2018, junio 7), declara Petro en sus manifestaciones políticas.

Para Duque, por otro lado, la corrupción en su expresión más general representa una crisis de legalidad que se refleja desde la entrega del Estado a las FARC por el gobierno de Santos, hasta el robo de recursos públicos por los politiqueros y sus clientelas. Por esta razón, Duque declara que «el país está viviendo una crisis en materia de legalidad que empieza por la entrega que está haciendo el gobierno de las instituciones a las FARC [...]. Estamos viviendo una crisis en materia de legalidad, la corrupción administrativa campea en todas partes [...]» (Duque, 2017, noviembre 10).

[138]

La articulación de la corrupción con conceptos centrales del conservadurismo como la legalidad, produce una concepción del fenómeno como una crisis de legalidad, que a su vez requiere medidas duras para restaurar el orden y la legalidad. En este contexto, Duque propone penas más duras para los corruptos, «extinción de dominio exprés, cero casa por cárcel y cero reducción de penas, hasta el último día en cárceles con barrotes» (Centro Democrático, 2018, mayo 15).

Esta articulación conservadora de la corrupción se combina con una fuerte dimensión neoliberal que concibe la corrupción principalmente como el derroche del presupuesto público y, por lo tanto, lo ubica principalmente en la esfera pública y no en la privada. Según Duque, los colombianos están «cansados de la corrupción, cansados del derroche, cansados de que le pasen la cuenta con más impuestos a los ciudadanos» (Duque, 2017, abril 2). Entonces para eliminar la corrupción y librar a las empresas de los impuestos asfixiantes es esencial «una urgente revisión del gasto público para eliminar

todo lo innecesario en el presupuesto de funcionamiento. Es fundamental un gobierno austero, que elimine el derroche y estimule la inversión» (Duque, 2018, marzo 24).

Desde la perspectiva neoliberal, la corrupción no consiste solamente en el derroche estatal sino también en la falta de competencia libre. Duque denuncia el hecho de que en el sector de la infraestructura o «en el régimen de regalías [...] el 80% de los recursos se queda en el 12% de los contratistas» (Duque, 2017, diciembre 23). Por lo tanto, una de sus medidas anticorrupción es «ponerle cerrojos a los abusos de contratación directa, que son los monopolios y la discrecionalidad» (Duque, 2017, diciembre 23). De la misma manera, denuncia la burocracia estatal colombiana que interfiere con el buen funcionamiento del mercado y del sector privado, alimentando la corrupción: «Las empresas en Colombia tienen que lidiar con múltiples diligencias frente una amplia cantidad de entidades que van desde la DIAN, la UGPP, el Invima, y hasta Sayco, [...] Estos costos encarecen el clima de negocios y alimenta la corrupción» (Duque, 2017, agosto 10). Aquí la corrupción se articula como la distorsión del funcionamiento del mercado y de la competencia libre por la interferencia estatal.

Naturalmente, Duque reconoce y denuncia la participación de actores y empresas privadas en actos de corrupción; sin embargo, no se trata de un reconocimiento de la corrupción en el sector privado *per se*, sino en la interacción entre el sector público y privado. Para acabar con la politiquería y el clientelismo propone, «declarar la muerte administrativa a firmas y gestores corruptos» (Duque, 2017, abril 20), la «empresa que compre funcionarios será ordenada su liquidación» (Duque, 2017, febrero 11). Defiende la eliminación de la contratación directa utilizada por los politiqueros para entregar el dinero público a los contratistas o actores privados que financian sus campañas electorales: «No podemos seguir permitiendo que la discrecionalidad entregue la contratación del Estado a quienes financian a los políticos o a quienes son representantes de los caciques» (Duque, 2017, febrero 11).

Como lo muestran las citas anteriores, los principales culpables de la corrupción en el discurso de Duque se encuentran en el sector público: los politiqueros que roban el erario, los gamonales, los caciques o los funcionarios públicos que ponen en las empresas públicas «gerentes para que les sirvan de administradores de la caja menor» (Tu opinión, 2018,

[139]

mayo 30). Los corruptos son los gobernantes que utilizan la mermelada para comprar apoyo político en el Congreso, por lo cual, una de sus promesas electorales era: «se acaba la ‘mermelada’, y se acaba la entrega de entidades a las clientelas políticas en el país [...]» (Centro Democrático, 2018, mayo 30). Incluso fenómenos de la corrupción que pertenecen exclusivamente al sector privado, como la evasión fiscal, se articulan en el contexto de un Estado derrochador que ha fracasado en fiscalizar esta problemática, por lo cual, es fundamental «eliminar el derroche, que hagamos una reforma al Estado para que sea eficiente, que derrote la corrupción, que reduzca la evasión» (Duque, 2018, junio 9).

El sesgo ideológico neoliberal de Duque se manifiesta en la identificación de la corrupción del sistema de salud con los hospitales públicos y no con las EPS privadas (véase tabla 6).

Tabla 6. Salud y corrupción en el discurso de Duque, 2017-2018.

| Institución | Numero de menciones | Menciones en relación con la corrupción | Porcentaje |
|---------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------|------------|
| EPS | 27 | 0 | 0 |
| Sistema de salud | 99 | 10 | 10 |
| Hospitales (sistema/red hospitalaria) | 18 | 4 | 22 |
| Hospitales públicos | 4 | 4 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

Naturalmente, Duque critica a las EPS de mala calidad y promete su cierre. También reconoce que las «EPS con mucha facilidad abusan de ciudadanos» (Duque, 2017, agosto 21). No obstante, nunca califica los abusos de las EPS privadas como corrupción, a pesar de que varios de los mayores escándalos del sistema de salud colombiano involucran actos de este tipo por dichas instituciones, como muestran los casos de Saludcoop y Cafesalud (Vega y Morales, 2016).

En resumen, la combinación de la corrupción con conceptos centrales conservadores como legalidad, y neoliberales como competencia, emprendimiento y mercado libre, produce una propuesta anticorrupción que se concentra en la reforma del Estado para recuperar su autoridad y fomentar la competencia y el emprendimiento libre. Para Duque, reformar el Estado

y eliminar la corrupción son dos caras de la misma moneda, por eso afirma: «Vamos a hacerle una reforma al Estado. Vamos a luchar contra la corrupción» (Duque, 2018, marzo 1.º). En este aspecto es muy diferente de la propuesta anticorrupción de Petro, que en lugar de una reforma administrativa del Estado propone un cambio en las estructuras políticas —eliminar la clase política tradicional—, sociales —más igualdad— y económicas —economía productiva— del país.

Para resumir de manera simplificada lo dicho anteriormente, se han organizado las diferencias y similitudes principales entre los discursos anticorrupción de Duque y Petro en el cuadro 2.

Cuadro 2. Discursos anticorrupción de Duque y Petro en la campaña presidencial de 2018.

| Discurso | Duque | Petro |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Significante | Corrupción | Corrupción |
| Significado | Crisis de la legalidad Derroche y robo de los recursos públicos Politiquería y clientelismo Mermelada Compra de los funcionarios públicos por firmas privadas Evasión fiscal Contratación directa Soborno, secuestro, extorsión, violencia Compra de votos | Captura del Estado por la oligarquía Ejercer poder en el interés privado y no en el interés general Degradación de la clase política Clientelismo y maquinarias políticas Delitos contra lo público Compra de votos Soborno |
| Ubicación de la corrupción | Sector público Sector público-privado: actores privados que corrompen funcionarios públicos Caciques, gamonales, politiqueros Funcionarios públicos | La alta clase política colombiana (Santos, Uribe, Vargas Lleras y Duque) El sistema económico, político y social de Colombia El sector público |
| Causas de la corrupción | Politiquería y clientelismo El derroche e ineficiencia del Estado Empresas privadas que sobornan funcionarios públicos Actores privados que hacen evasión fiscal | La clase política tradicional La desigualdad social El modelo económico extractivo que se basa en el «dinero fácil» de petróleo, carbón La alianza entre la clase política y el narcotráfico Estructuras económicas y sociales de Colombia |

[141]

| | | |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Propuesta anticorrupción | Fortalecer la legalidad Eliminar el derroche del erario Endurecer penas para los corruptos Desregularización y reducción de tramites Eliminar la contratación directa Eliminar la mermelada Eliminar la politiquería y el clientelismo Extinción de dominio exprés | Cambiar la clase política tradicional de Colombia Cambiar el sistema económico: desde la economía extractiva hacia la economía productiva Democratizar la política: gobierno del pueblo no de las élites Reducir la desigualdad Ampliar la educación publica |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

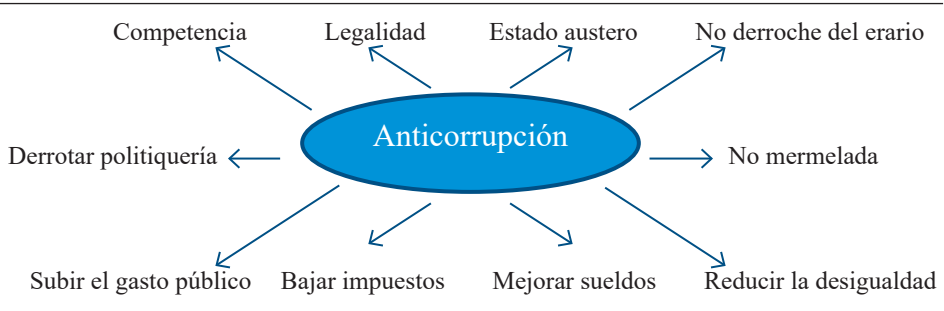
Fuente: elaboración propia.

[142]

En este punto es importante resaltar que los discursos anticorrupción no solamente reflejan sus respectivas ideologías, sino que sirven también para construirlos. Esto resulta particularmente claro en el discurso de Duque, donde el significante «anticorrupción» empieza a funcionar como un *significante vacío* que adquiere tantos significados que casi pierde un significado particular y, por lo tanto, une varias demandas, a veces contradictorias. En su caso, la anticorrupción implica restaurar la legalidad, un Estado austero que evite el derroche, más inversión pública, estimular la competencia, subir los salarios, reducir los impuestos, incentivar la inversión, el emprendimiento y también reducir la desigualdad (véase gráfica 1).

El significante anticorrupción sirve para unir demandas que podrían ser contradictorias, por ejemplo, menos impuestos, Estado austero, demandas para mayor gasto público en salud o educación, y reducción de la desigualdad. Normalmente estas demandas serían contradictorias, empero, a través de la anticorrupción se pueden presentar como equivalentes. Reducir el derroche del erario constituiría más dinero público, más inversión pública, por lo tanto, menos desigualdad y la posibilidad de bajar «impuestos y a subir los salarios de los trabajadores colombianos» (Duque, 2018, junio 14). Obviamente, esta lógica supone que el problema principal en Colombia es el derroche del erario y no la inversión insuficiente en sectores como la educación pública, por ejemplo, o la captura del Estado por actores privados.

Gráfica 1. Anticorrupción como significante vacío en el discurso de Duque.



Fuente: elaboración propia.

Conclusión: hacia un análisis ideológico de los discursos anticorrupción

En este artículo se ha mostrado que los discursos de los candidatos presidenciales Gustavo Petro e Iván Duque, a pesar de sus similitudes, producen dos propuestas anticorrupción distintas. Para Duque la anticorrupción es sinónimo de reformar el Estado para eliminar el derroche del erario, mejorar la contratación pública o introducir penas más duras contra los corruptos. Por otro lado, en el discurso petrista la anticorrupción entraña transformaciones más profundas en el sistema político, económico y social, desde el cambio de la clase política tradicional hasta la transformación del modelo económico.

[143]

Este contraste resulta de la diferenciación ideológica entre los dos candidatos: Duque articula una propuesta neoconservadora que combina el enfoque conservador de mantener el *statu quo* con conceptos básicos de la ideología neoliberal, como la competencia y el mercado libre como fuentes principales del desarrollo socioeconómico. En consecuencia, identifica la corrupción con la crisis de legalidad, también la ubica principalmente en el sector público y su propuesta anticorrupción se limita a la reforma del Estado y no de las estructuras socioeconómicas del país. Asimismo, el discurso anticorrupción de Petro se puede entender solamente dentro de su populismo socialdemócrata que combina el antagonismo pueblo-élite con conceptos centrales de la socialdemocracia como la justicia social, el progreso, la igualdad y el trabajo como valores fundamentales. Por esta razón, asocia

la corrupción con la degradación de la clase política y del sistema político, económico y social que esta había construido, y su propuesta anticorrupción conlleva una transformación estructural del orden vigente.

En este orden de ideas, es importante desenterrar la dimensión ideológica de una propuesta anticorrupción. Primero, es necesario identificar los ideales o supuestos políticos sobre los cuales se erige la misma, resulta conveniente preguntar cuál es el ideal político, económico o social que se pretende establecer a través de la eliminación de la corrupción; segundo, es importante evaluar si el discurso anticorrupción sirve para esconder o exponer este ideal político, económico o social, cualquier discurso que pretende articular la corrupción como un hecho simplemente empírico ignora su dimensión ideológica y, por esta razón, tiende a asfixiar el debate político sobre este.

Infortunadamente, esta concepción fundamenta la lucha anticorrupción en la mayoría de los casos. Es una lucha que, como tantas otras —contra las drogas o el terrorismo—, se enfoca en las consecuencias para desviar la atención de las causas que engendran los mismos fenómenos que se combaten. La presentación de la corrupción como un enemigo que hace estragos en la sociedad y, por eso, hay que derrotarlo, crea la ilusión de un sujeto autónomo que esconde su dimensión ideológica y lo transforma de una consecuencia a la causa de la degradación del orden político. En este contexto, la lucha anticorrupción puede fácilmente servir para desviar el debate político desde la evaluación de la justicia, funcionamiento o legitimidad de un orden político hacia su mantenimiento.

[144]

Referencias bibliográficas

1. Alex Band tercero. (2008, mayo 12). Gustavo Petro en Armenia [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_gmpxk-_40
2. Alex Band tercero. (2018, abril 4). Petro en Magangué, Bolívar [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=CEZwbNK1i1c>
3. Carlos Alberto Ricchetti. (2018, mayo 10). Discurso completo de Gustavo Petro en la Plaza Bolívar de Pereira [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=CFB-vwc0uT0>
4. Centro Democrático. (2018, mayo 15). Necesitamos acabar con la exclusión regional: Iván Duque. Recuperado de <https://www.centrodemocratico.com/?p=1334#.XSe14-hKiM8>

5. Centro Democrático. (2018, mayo 30). No tengo compromisos burocráticos con nadie: Duque. Recuperado de <https://www.centrodemocratico.com/?p=1541#XSe0ZOhKiM8>

6. Duque, Iván. (2017, febrero 11). ¡Sí podemos combatir la corrupción! Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/217/Si-podemos-combatir-la-corrupcion>

7. Duque, Iván. (2017, abril 2). No permitiremos que le entreguen las instituciones al terrorismo: Iván Duque. Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/208/No-permitiremos-que-le-entreguen-las-instituciones-al-terrorismo-Ivan-Duque>

8. Duque, Iván. (2017, abril 20). Desde la cabeza del Estado vamos a combatir la corrupción. Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/203/Desde-la-cabeza-del-Estado-vamos-a-combatir-la-corrupcion>

9. Duque, Iván. (2017, agosto 10). Para que un país prospere necesita un sector privado pujante: Iván Duque. Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/173/Para-que-un-pais-prospere-necesita-un-sector-privado-pujante-Ivan-Duque->

10. Duque, Iván. (2017, agosto 21). El próximo gobierno, que será del Centro Democrático, le va a cerrar las válvulas al derroche: Iván Duque. Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/167/El-proximo-gobierno-que-sera-del-Centro-Democratico-le-va-a-cerrar-las-valvulas-al-derroche-Ivan-Duq...>

11. Duque, Iván. (2017, noviembre 10). Queremos conquistar la legalidad: Iván Duque, Tolima, Colombia, 10 de noviembre de 2017. Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/139/Queremos-conquistar-la-legalidad-Ivan-Duque->

12. Duque, Iván. (2017, diciembre 23). Tenemos que ponerle cerrojos a los abusos de la contratación directa, dijo Duque en Cumbre Internacional. Recuperado de <https://www.ivanduke.com/comunicados/212/Tenemos-que-ponerle-cerrojos-a-los-abusos-de-la-contratacion-directa-dijo-Duque-en-Cumbre-Internacional>

13. Duque, Iván. (2018, marzo 1.º). Discurso Duque en Montería [Archivo de vídeo]. Montería, Colombia, 1 de marzo de 2018. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=jeiV927CihM>

14. Duque, Iván. (2018, marzo 24). Culmina agenda de trabajo en Estados Unidos del candidato presidencial Iván Duque y su fórmula Marta Lucía Ramírez. Recuperado de <http://www.ivanduke.com/comunicados/80/culmina-agenda-de-trabajo-en-estados-unidos-del-candidato-presidencial-ivan-duque-y-su-formula-marta-...>

15. Duque, Iván. (2018, junio 9). Iván Duque presentó sus propuestas sociales en Cundinamarca. *Duque FM*. Recuperado de <https://www.duque.fm/noticias/ivan-duque-en-cundinamarca/>

16. Duque, Iván. (2018, junio 14). Duque se comprometió con la creación del Fondo de Estabilización de Precios del Café. *Duque FM*. Recuperado de <http://www.duque.fm/noticias/duque-creacion-del-fondo-de-estabilizacion-de-precios-del-cafe/>

[145]

17. Foucault, Michel. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Bogotá, D. C.: Fondo de Cultura Económica.

18. Freedon, Michael. (1996). *Ideologies and Political Theories: A Conceptual Approach*. Oxford: Clarendon.

19. Freedon, Michael. (2013). *Ideología: una breve introducción*. Santander: Universidad de Cantabria.

20. Harvey, David. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Heywood, Andrew. (2017). *Political Ideologies: An Introduction*. London: Palgrave. DOI: 10.1057/978-1-137-60604-4

21. Howarth, David. (2000). *Discourse*. Buckingham: Open University.

22. Huntington, Samuel. (1957). Conservatism as an Ideology. *The American Political Science Review*, 51 (2), pp. 454-473. DOI: 10.2307/1952202

23. Kajsui, Blendi. (2017). Una teoría socio-morfológica del populismo: el caso del uribismo (2002-2010). *Análisis Político*, 90, pp. 209-225. DOI: 10.15446/anpol.v30n90.68561

24. Kajsui, Blendi. (2018). The Ideological Malleability of Corruption. A Comparative Analysis of Official Corruption Discourses in Albania and Colombia, 2010-2017. *Südosteuropa*, 66 (3), pp. 299-324. DOI: 10.1515/soeu-2018-0026

25. Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal. (1984). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

[146]

26. Laclau, Ernesto. (2005). Populism: What's in a Name? In: Panizza, Francisco (ed.). *Populism and the Mirror of Democracy*. (pp. 32-50). London: Verso.

27. Laval, Christian y Dardot, Pierre. (2010). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

28. Montoya, Mario. (2000). La instrumentación política de la corrupción. *Estudios Políticos*, 16, pp. 103-117.

29. Petro, Gustavo. (2018). Colombia Humana hacia una era de paz. Programa de gobierno del candidato presidencial Gustavo Francisco Petro Urrego para el período 2018-2022. *La Silla Vacía*. Recuperado de https://lasillavacia.com/sites/default/files/programa_colombia_humana_-_documento_politica_agraria_final_0.pdf

30. Petro, Gustavo. (2018, abril 15). Gustavo Petro en discurso desde Sogamoso [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7ANSpGdbDdQ>

31. Petro, Gustavo. (2018, mayo 4). Gustavo Petro en Neiva Huila 04/05/2018 [Archivo de vídeo]. Neiva, Colombia, 4 de mayo de 2018. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=eBZP1_Ms7GU

32. Petro, Gustavo. (2018, mayo 5). Gustavo Petro en Mocoa 05/05/2018 [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=gWX_cwAaeCs

33. Petro, Gustavo. (2018, mayo 13). Gustavo Petro en Cartago Valle del Cauca - Manifestación Colombia Humana [Archivo de Vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8bP1LyxfTDU>

34. Petro, Gustavo. (2018j, mayo 16). Cierre de campaña del candidato presidencial Gustavo Petro en Medellín, Antioquia - mayo 16 de 2018 [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_gD-MOSnY5c

35. Petro, Gustavo. (2018, mayo 19). Gustavo Petro en cierre de campaña en Cali [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ZGagVHoCvAk>

36. Petro, Gustavo. (2018, junio 7). Entrevista de Gustavo Petro en Radio Nacional de Colombia - Duque, Fraude electoral y propuestas [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eXbFhIjtb4>

37. Philp, Mark & David-Barret, Elizabeth. (2015). Realism about Political Corruption. *Annual Review of Political Science*, 18, pp. 387-402. DOI: 10.1146/annurev-polisci-092012-134421

38. Philp, Mark. (1997). Defining Political Corruption. *Political Studies*, 45 (3), pp. 436-462. DOI: 10.1111/1467-9248.00090

39. R HG Colombia. (2018, abril 13). Gustavo Petro en Ibagué [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=bAh5F_lh-ZM

40. Stanley, Ben. (2008). The Thin Ideology of Populism. *Journal of Political Ideologies*, 13 (1), pp. 95-110. DOI: 10.1080/13569310701822289

41. Torfing, Jacob. (2004). *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford & Massachusetts: Blackwell.

42. Tu opinión-todo es noticia. (2018, mayo 30). ¡Exclusiva! entrevista de Iván Duque en La W. 30/05/2018 [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3CRPqaUL2Tw>

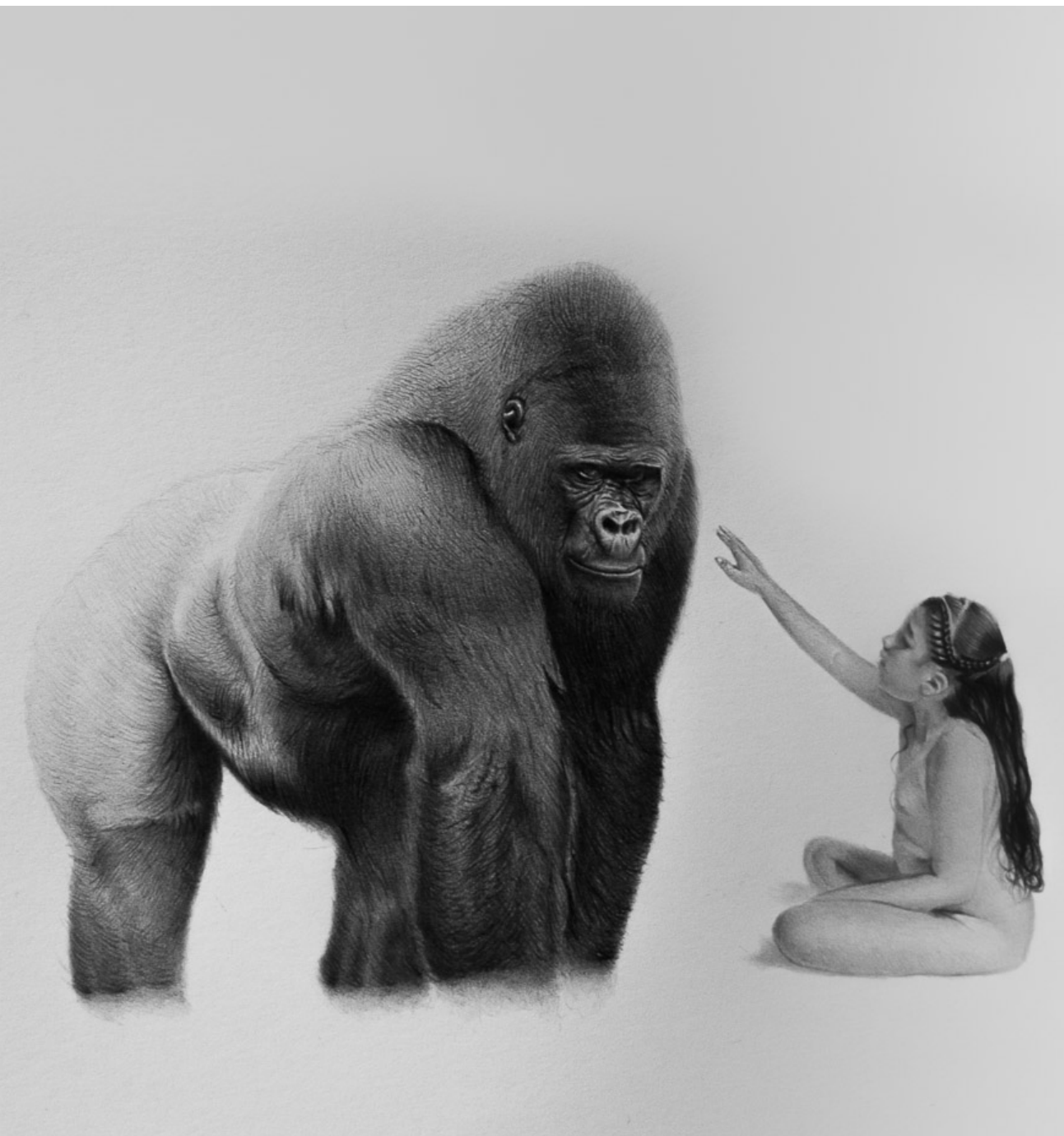
[147]

43. Vásquez, Ana Victoria y Montoya, Mario. (2011). Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno. *Estudios de Derecho*, 68 (152), pp. 229-253.

44. Vega, Camilo y Morales, Felipe. (2016, 5 de marzo). Cafesalud, en cuidados intensivos por corrupción. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/cafesalud-cuidados-intensivos-corrupcion-articulo-620482>

45. Videos Varios. (2018, febrero 28). Gustavo Petro en Cali lleno total [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=e5QTgc1fDyg>

46. Yuri Lizarazo. (2018, marzo 30). Gustavo Petro desde Sahagún Córdoba [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ywxBovnD1HQ>



Sin título

De la serie *Un viaje hacia el origen*

Grafito sobre papel

35 x 50 cm

2019

Medellí



Discursos paralelos, pero en sentido opuesto. Análisis de los populismos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador

Azucena Carolina Serrano Rodríguez (México)*

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad explicar por qué en las elecciones de 2018 en México y Brasil surgieron dos tipos diferentes de populismo si las dos naciones comparten un entorno político y económico semejante —corrupción, altos niveles de violencia, impunidad, desigualdad y pobreza—. El argumento central es que el discurso populista tuvo éxito en México y Brasil por cuatro factores: i) porque hubo una ruptura del orden social y los ciudadanos perdieron la confianza hacia las instituciones y en su capacidad para restaurarlo; ii) por el desprestigio que sufrió la clase política; iii) por las transformaciones que sufrieron los medios de comunicación masiva, los cuales facilitaron la difusión de mensajes populistas; y iv) por la parálisis de los partidos tradicionales. Sin embargo, en este artículo se sostiene que en México apareció un populismo de izquierda moderado y en Brasil uno de derecha radical debido a que el primer país mantenía un capitalismo excluyente y el segundo uno incluyente.

[149]

Palabras clave

Populismo; Política Comparada; Análisis de Discurso; Brasil; México.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** junio de 2019

Cómo citar este artículo

Serrano Rodríguez, Azucena Carolina. (2019). Discursos paralelos, pero en sentido opuesto. Análisis de los populismos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 149-173. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a07

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Magíster en Políticas Públicas. Magíster en Estudios Latinoamericanos. Correo electrónico: azucenacr7@gmail.com

Parallel Discourses, but in the Opposite Direction. Analysis of the Populisms of Jair Bolsonaro and Andrés Manuel López Obrador

Abstract

The purpose of this article is to explain why two different types of populism emerged in the 2018 elections of Mexico and Brazil, although both nations share a similar political and economic context (corruption, high levels of violence, impunity, inequality, poverty). The analysis shows that the populist discourse was successful both in Mexico and Brazil due to these four factors: i) there was a rupture in the social order, as a result, the citizens lost confidence in the institutions and in their capacity to restore this order; ii) the discredit suffered by the political class; iii) the transformations suffered by the mass media, which facilitated the dissemination of populist messages; and iv) the paralyse of the traditional parties. However, it is argued that the difference between both countries is that in Mexico there was a moderate left populism, founded on an exclusive capitalism, whereas in Brazil there was a radical right populism based on an inclusive capitalism.

Keywords

[150]

Populism; Comparative Politics; Discourse Analysis; Brazil; Mexico.

Introducción

En los últimos años se ha visto un aumento en la aparición de líderes populistas en el mundo, esto ha ocasionado que varios académicos de las ciencias sociales otorguen un gran interés al estudio de este fenómeno político, intentando responder qué factores están fomentando el surgimiento de los discursos populistas, cómo se manifiestan en cada país, qué efectos producen sobre las democracias liberales, entre otros.

En este artículo se busca responder a la pregunta de por qué pueden surgir diferentes tipos de populismo en contextos sociopolíticos y económicos similares. Para ello se abordan los casos de Brasil y México, en donde dos líderes populistas, Andrés Manuel López Obrador y Jair Bolsonaro, ganaron en 2018 las elecciones presidenciales de sus respectivos países. Hay que destacar que Brasil y México comparten los mismos problemas: pobreza, desigualdad, violencia, informalidad, alto grado de corrupción, entre otros, sin embargo, en los dos surgió un populismo diferente. Mientras que en México ganó un líder populista de izquierda e inclusivo, en Brasil se posicionó uno de ultraderecha y excluyente. ¿A qué se debió esta situación?

Se han elegido estos dos casos ya que los dos países cuentan con características políticas y económicas semejantes —desarrollo económico parecido, diseño institucional similar, entorno cultural análogo—, lo cual hace más viable la comparación; asimismo, porque ambos líderes ganaron en el mismo espacio temporal. Se utilizó el método cualitativo, es decir, a través de la revisión de fuentes primarias y secundarias de información, se hizo un análisis del discurso populista de los dos actores y, posteriormente, se plasmaron las reflexiones. Sin embargo, es menester aclarar que, dado el poco tiempo en ejercicio de ambos presidentes, únicamente se analizará el discurso que mantuvieron durante las campañas electorales.

[151]

1. El concepto de populismo y problemas para definirlo

Actualmente, en la ciencia política existe un amplio debate en torno al concepto de populismo. No hay un acuerdo sobre cómo definirlo (Mudde, 2017, p. 1). Esto se debe a varias razones: primero, a la dificultad que existe para construir una definición que sea aplicable a cualquier contexto, época o región, ya que la mayoría de las definiciones que existen fueron elaboradas para explicar el fenómeno en el continente americano, lugar de origen del

populismo; sin embargo, cuando dichos conceptos son utilizados en otras regiones quedan muy desfasados o inadecuados, por consiguiente, es difícil construir una definición que pueda adaptarse a cualquier entorno o país.

Las diferentes reacciones que suele causar el populismo también generan una falta de acuerdo en el concepto. Por una parte, existe una corriente de intelectuales (Di Tella, 1977; Bartra, 2008; Rosanvallon, 2008) que observan al populismo de manera despectiva. Lo ven como una amenaza hacia el régimen democrático liberal y hacia la protección de los derechos humanos de las minorías. Por otra parte, hay algunos académicos que sostienen una posición más neutral (Arditi, 2004; Panizza, 2005; Canovan, 1999; Laclau, 1977) y creen que el populismo es una luz roja que se enciende para advertir que la democracia liberal no está funcionando de manera adecuada o, al menos, no está cumpliendo con las expectativas que los ciudadanos tienen sobre ella. En este sentido, el populismo aparece como una oportunidad para reflexionar sobre las fallas que está teniendo el régimen democrático. Como sea, estas dos reacciones que produce el populismo hacen difícil el consenso en el concepto.

[152]

Finalmente, la tercera explicación de por qué hay tanto debate en torno a la definición se refiere a que el populismo es un fenómeno polifacético, es decir, que se puede presentar de varias maneras. A pesar de que el populismo ha aparecido en muchas partes del mundo, su comparación resulta engorrosa porque cada uno tiene características propias. No es lo mismo el populismo de ultraderecha de Donald Trump en Estados Unidos que el de izquierda de Podemos en España. Sus discursos y formas de actuar son totalmente diferentes. Por tanto, esta variación hace muy difícil extraer los elementos esenciales del fenómeno.

Dada la dificultad de construir una definición consensuada sobre populismo, existen cuatro enfoques diferentes para aproximarse a él (Mudde, 2017): el primero de ellos es el enfoque discursivo, cuyo máximo exponente es Ernesto Laclau, y se centra en el discurso utilizado por los líderes populistas y observa a este fenómeno como una estrategia política para maximizar el apoyo popular; el segundo enfoque es el organizacional, propuesto por Kurt Weyland, el cual acentúa la relación que guarda el protagonista con el pueblo, en este sentido, el populismo se ve como un tipo particular de movilización popular, en donde los líderes se relacionan directamente con

sus seguidores; el tercer enfoque es el cultural de Pierre Ostiguy, el cual focaliza su atención en el vocabulario y liderazgo utilizado por el líder, en esta perspectiva los populistas son aquellos que mantienen un liderazgo extremadamente personalista y utilizan un lenguaje popular; finalmente, el enfoque ideacional, el más extendido y usado por la academia, en el que se destacan Cas Mudde y Cristóbal Rovira (2013), trata al populismo como una ideología e intenta extraer sus elementos esenciales para así construir un concepto universal que permita el análisis comparativo. En el presente análisis se empleará este último enfoque, ya que es el más difundido en la academia; además, porque permite realizar un examen comparativo entre México y Brasil.

De acuerdo con el enfoque ideacional, el populismo es «una ideología delgada, que considera que la sociedad está dividida en dos grupos homogéneos y antagónicos, “el pueblo puro” contra la “élite corrupta”, y que argumenta que las políticas deben ser una expresión de la voluntad general del pueblo» (Mudde, 2004).

Siguiendo a Mudde (2017), en esta definición se pueden identificar cuatro elementos clave: el primero se refiere a la noción de «ideología delgada», en el cual el populismo es considerado como una ideología delgada o menos elaborada porque otorga a los protagonistas la flexibilidad de enriquecer sus ideas con otras ideologías más sustantivas como el liberalismo, el nacionalismo o el socialismo. En este sentido, el populismo tiene ideas centrales —la distinción élite-pueblo y la voluntad general como guía para la toma de decisiones—, pero al mismo tiempo convive con otras ideologías más definidas, de ahí adquiere su carácter polifacético.

El segundo y tercer elemento tienen que ver con la creencia de cómo opera la política, es decir, con el enfrentamiento entre el pueblo y la élite. Para el fenómeno en cuestión, la política es concebida como una lucha entre dos fuerzas antagónicas: una buena, la cual está representada por el pueblo puro, casto y sabio; y otra mala y tenebrosa, la cual es una élite corrupta que ha abusado de su poder para obtener privilegios a costa del bienestar del pueblo. Esta oposición está fundamentada en una división moral (Mudde, 2017), donde el populista, basado en el imaginario colectivo, decide quiénes han actuado «bien» y pertenecen al pueblo puro y casto, y quiénes han actuado contra el pueblo y están dentro de la élite corrupta.

[153]

El cuarto y último elemento clave que compone al concepto es la importancia de la apelación a la voluntad del pueblo. Muchos académicos han ignorado este elemento, sin embargo, resulta clave para la conceptualización del término, ya que el populismo no solo se trata de la distinción entre el pueblo y la élite, sino que además tiene que ver con la idea de que todos los individuos de una comunidad dada son capaces de unificar sus deseos con el objetivo de proclamar la soberanía popular como la única fuente legítima de poder político. Esto es posible debido a que el populismo concibe al pueblo como un grupo homogéneo capaz de distinguir lo que es bueno para el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, este enfoque ideacional es muy útil porque presenta cuatro características que no están presentes en los otros enfoques (Mudde, 2017), las cuales son: transportabilidad, categorizabilidad, versatilidad y distinguibilidad.

En primer lugar, la definición ideacional, al contar con elementos básicos y no limitarse únicamente a una característica del populismo —como lo hacen los otros enfoques—, es *transportable*, es decir, se puede utilizar en cualquier contexto, época o región, lo cual facilita la realización de análisis comparativos; en segundo lugar, dado que considera al populismo como una ideología delgada que se complementa con otras ideologías más sustanciosas, el concepto ideacional es *categorizable*, esto es, posibilita crear subtipos de populismo y así realizar análisis más profundos; en tercer lugar, la definición de la perspectiva ideacional es *distinguible* porque permite diferenciar al populismo de otros fenómenos similares o de actores que se dicen ser populistas cuando no lo son; finalmente, el enfoque ideacional es *versátil*, puede aplicarse a un número amplio de actores como movimientos, partidos o regímenes políticos y, así, hacer estudios con un universo amplio de actores.

[154]

2. Los subtipos de populismo

Como se ha mencionado, al convivir su discurso con otro tipo de ideologías, el populismo adquiere un carácter polifacético, lo cual permite crear subtipos del fenómeno. En este artículo se utiliza la clasificación propuesta por Cas Mudde y Cristóbal Rovira (2013), aunque se agrega un elemento más a las categorías propuestas.

Mudde y Rovira sugieren una categorización tomando en cuenta el carácter inclusivo-exclusivo del discurso, el cual se refiere a qué tan inclusivo o exclusivo es el discurso en su dimensión simbólica y política. Si el discurso del actor excluye a ciertos grupos —como minorías étnicas— de derechos políticos o de la categorización del pueblo, entonces se trata de un discurso excluyente. Cuando en el discurso todos los grupos —excepto la élite— son incluidos dentro del pueblo, e incluso se hace una reivindicación de los sectores que históricamente han sido marginados, entonces se trata de populismo incluyente.

Además de este elemento, en este ensayo se añadirá un componente más, el cual se refiere a la postura económica del protagonista. Los populistas que respaldan la existencia de un Estado interventor fuerte en la economía son considerados de izquierda, mientras que los que defienden un Estado con poca participación en el mercado son de derecha. Considerando estos dos elementos, se tienen los siguientes subtipos de populismo: populismos radicales de izquierda, populismos moderados de izquierda, populismos de derecha moderados y populismos radicales de derecha (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Tipos de populismo.

[155]

| Características | Populismos radicales de izquierda | Populismos moderados de izquierda | Populismos moderados de derecha | Populismos radicales de derecha |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Incluyentes/excluyentes | Incluyentes | Incluyentes | Incluyentes | Excluyentes |
| Libre mercado/Estado interventor | Estado interventor fuerte | Estado interventor moderado | Libre mercado | Libre mercado |
| Ejemplos | Evo Morales Hugo Chávez | Podemos (España) | Alberto Fujimori Carlos Ménem | Donald Trump Marine Le Pen |

Fuente: elaboración propia.

Como se verá más adelante, el populismo de Andrés Manuel López Obrador está situado en los de izquierda moderados, mientras que el de Jair Bolsonaro se encuentra en los radicales de derecha. Se verá que las

condiciones económicas, políticas y sociales en las que triunfó el populismo tanto en México como en Brasil eran muy similares, sin embargo, en los dos surgieron diferentes tipos de populismo. Es por eso que se indaga a qué se debe esta situación, pues no basta con clasificar a los populismos, sino entender qué factores hacen que surjan diferentes subtipos.

3. El triunfo del populismo en Brasil y México

Antes de pasar a las comparaciones entre los casos de estudio, es preciso comentar quiénes son Andrés Manuel López Obrador y Jair Bolsonaro, y qué pasó en las elecciones presidenciales de sus respectivos países en las que ambos resultaron ganadores.

Jair Bolsonaro es un exmilitar que entró a la Cámara de Diputados de Brasil en la década de 1990, donde permaneció hasta 2018 cuando se presentó como candidato a la Presidencia, lo que le otorga un notable grado de antigüedad en el sistema político brasileño. «Si bien su rendimiento legislativo fue mediocre, fue el diputado que más votos recibió en las dos últimas elecciones legislativas en las que participó» (Alcántara, 2018, octubre 28). Cabe añadir que siempre se ha erguido como el representante de los sectores más conservadores y nostálgicos de la dictadura militar que gobernó Brasil entre 1964 y 1985. En las elecciones de 2018, después de que Lula Da Silva fue sentenciado a prisión por casos de corrupción, Bolsonaro se posicionó como el candidato favorito para la Presidencia de Brasil. Durante la campaña electoral fue apuñalado en el abdomen, lo cual le generó más seguidores. Fue así como ganó en la segunda vuelta electoral con 55% de los votos. Con esto, los partidos que tuvieron importancia en el pasado quedaron en una situación de cierta irrelevancia.

Por su parte, Andrés Manuel López Obrador es un hombre que no le apostó al dinero ni a los títulos académicos para alcanzar la Presidencia de México, sino a la perseverancia y a la astucia política. López Obrador ingresó a la política en 1976, cuando se afilió al Partido Revolucionario Institucional (PRI), salió de este en 1988 para afiliarse al recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD), de ahí fungió como presidente del partido y en 2000 fue electo como jefe de Gobierno de la Ciudad de México: «Luego fue candidato presidencial “permanente” desde 2006, dos veces con el PRD y una con MORENA, una corriente interna de aquel

[156]

conformada en 2011 y que luego le sirvió como colchón para abandonar el PRD» (Alcántara, 2018, octubre 28). Nunca ha reconocido las elecciones presidenciales mexicanas de 2006 ni de 2012, las cuales califica de fraudulentas. Fue el candidato más votado en las elecciones mexicanas de 2018, al obtener 53% de los votos. De hecho, ha sido el presidente mexicano que más votos ha recibido desde 1988. Cabe destacar que su partido político, Movimiento Regeneración Nacional (Morena), también consiguió arrasar en las votaciones, al conseguir la mayoría en las Cámaras de Diputados y de Senadores, y en varios Congresos locales, además de que los tres partidos tradicionales en México —Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— quedaron en una marginalidad sorprendente.

Ahora bien, es preciso cuestionar si es posible considerar como populista el discurso y la política que mantuvieron López Obrador y Bolsonaro en la campaña presidencial. Si se toma la definición dada en los apartados anteriores, se puede responder afirmativamente. En efecto, el populismo es una ideología delgada y central, que divide a la sociedad en dos grupos homogéneos y antagónicos: el pueblo y la élite. En cualquier discurso que se tome de López Obrador o de Bolsonaro, es posible encontrar esta división. Los dos líderes polarizan radicalmente a la sociedad y crean un «ellos» y un «nosotros».

[157]

Pero no solo eso, los dos apelan a la voluntad general como guía en la toma de decisiones. Durante toda su campaña, López Obrador insistió en que el pueblo mexicano es quien decidiría el rumbo del país a través de referéndums y consultas populares. Incluso antes de tomar posesión como presidente, el líder de origen tabasqueño realizó una «consulta popular» para decidir dónde se construiría el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. Por su parte, en los discursos de Bolsonaro también se encuentra la apelación de la soberanía del pueblo brasileño. Por ejemplo, en un mensaje de Twitter expresó: «¡Estamos iniciando la última semana de camino a, si Dios quiere, nuestra nueva Independencia! ¡Vamos a tomar Brasil y devolvérsela a los brasileños!» (Bolsonaro, 2018, octubre 22).¹

¹ La traducción de los tuitos de Bolsonaro es propia.

4. Contexto del triunfo del populismo en Brasil y México

Existen varios factores que favorecen el surgimiento de discursos populistas en los sistemas políticos y sus variables pueden ser tanto estructurales como individuales (Hawkins, Read & Pauwels, 2017). Este artículo se focaliza en las primeras variables, sin embargo, no se desestima la importancia del ámbito individual.

Los factores estructurales más consensuados en el mundo académico son los sugeridos por Francisco Panizza (2005) y por Kirk Hawkins, Madeleine Read y Teun Pauwels (2017), los cuales son: i) la ruptura del orden social y la pérdida de confianza en la capacidad del sistema para restaurarlo; ii) el agotamiento de las tradiciones políticas y el desprestigio de los partidos políticos; iii) transformaciones en los medios de comunicación masiva; y iv) la parálisis del sistema de partidos. En este sentido, a continuación se explica cada variable aplicándolas a los casos de Brasil y México.

4.1 Ruptura del orden social y la pérdida de confianza en las instituciones

[158]

De acuerdo con Panizza (2005), las crisis políticas, económicas y sociales que surgen en un sistema político y la falta de confianza en la capacidad de las instituciones para restablecer el orden abren las puertas para la aparición de populismos. Así, cuando en un Estado se manifiestan fenómenos que desestabilizan a la sociedad, como la hiperinflación, desempleo masivo, un ataque terrorista, una ola migratoria, escala de violencia, un conflicto étnico, entre otros, y además de ello, la sociedad percibe que las instituciones existentes están superadas por los problemas y son incapaces para responder a ellos, entonces se abren espacios para la emergencia de discursos mesiánicos y populistas. En México y Brasil se presenciaron este tipo de situaciones y por eso fue fácil que los discursos populistas y mesiánicos de López Obrador y Bolsonaro cobraran fuerza. Estos son los problemas que se presentaron y que rompieron con el orden social:

- *Escala de violencia.* En la última década, ambos países han presentado un aumento de la inseguridad en las calles. México llegó a registrar el año más violento en dos décadas con más de 65 asesinatos diarios (Excelsior, 2018, septiembre 22). Por su parte, Brasil también rompió récord en

homicidios, registrando 175 muertes diarias en 2017 (Darlington, 2018). Salir a la calle resulta riesgoso por el nivel de violencia que abunda en los dos países.

- *Impunidad.* Otra de las situaciones que ha roto con el orden social en México y Brasil es la impunidad que impera en la sociedad. El Índice Global de Impunidad sitúa a Brasil entre los países más impunes. Con base en este índice, de 69 países, Brasil ocupa la séptima posición entre aquellos con mayor nivel de impunidad (Ferreira Do Vale, 2017, p. 110). México tiene cifras más escalofriantes: 99% de los delitos cometidos no son castigados (Milenio, 2016, febrero 3). El promedio son cinco condenas por cada cien víctimas, muy por debajo de las estadísticas del continente americano —24 sentencias—, de Asia —48 sentencias— o de Europa —80 sentencias por cada cien homicidios— (Ángel, 2018, julio 11).
- *Corrupción.* Las elecciones que presenciaron el ascenso de dos líderes populistas también se enmarcaron en escenarios similares de amplia corrupción. De hecho, ha sido señalado por muchos analistas como uno de los principales problemas de esos países, al impedir la inversión y bloquear el crecimiento económico (El Espectador, 2018, noviembre 13). Si bien el problema se ha manejado de diferente manera en los dos países, ya que en Brasil decenas de ex altos cargos del Ejecutivo y del Legislativo fueron encarcelados por corrupción, y en México solo un puñado de gobernadores recibió un castigo (Alcántara, 2018, octubre 28), es verdad que, en general, en la sociedad brasileña y mexicana se percibe un alto grado de corrupción, ya que de acuerdo con el Índice de Transparencia Internacional Brasil ocupa el número 105 y México el 138 de entre 180 países (Transparency International, 2018).
- *Crisis económica.* Otra situación que ha causado mucha desestabilización política y social es las crisis económicas que ambos países padecieron, manifestadas en inflación, aumento de la deuda pública, reducción del gasto privado, pérdida del poder adquisitivo y aumento de la desigualdad y la pobreza. Por ejemplo, Brasil sufrió durante dos años consecutivos —2015 y 2016— la reducción de 3,5% de su Producto Interno Bruto (PIB), es decir, en dos años su PIB tuvo un declive del más de 7%; asimismo, la deuda interna ascendió a 65% del PIB, siendo la más alta de

[159]

América Latina. De hecho, se considera que Brasil atravesó la peor crisis económica de los últimos cien años (Krugman, 2018, noviembre 12). En México las cosas no fueron mejores, en 2017 registró la inflación más alta en diecisiete años, al cerrar en 6,77% (Pérez, 2017, julio 7). El peso mexicano se depreció ante el dólar hasta llegar a 23 pesos mexicanos, en comparación con 2012, cuyo valor fue de 13 pesos mexicanos; además, el poder adquisitivo ha caído 80% en treinta años, pues en 1980 bastaban cuatro horas de trabajo para alimentar una familia de cuatro integrantes, mientras que ahora se requiere trabajar más de veinticuatro horas para comprar la misma cantidad de alimentos (Hernández, 2018, enero 15).

En resumen, tanto la escala de violencia, como la corrupción, la impunidad y las dificultades económicas rompieron con el orden social y crearon un sentimiento de angustia e inseguridad en las personas. Además, los ciudadanos percibieron al gobierno superado por los problemas existentes, no creyeron en la capacidad de las instituciones para resolver estas situaciones, lo cual provocó que el discurso populista, aquel que divide a la población en dos y achaca todos los problemas del país a una élite corrupta, hiciera eco en el electorado.

[160]

4.2 El desprestigio de la clase política

El segundo factor que favorece la aparición de populismos es el agotamiento de las tradiciones políticas y el desprestigio de los partidos políticos. Tanto en México como en Brasil los casos de corrupción del Gobierno que se ventilaban en los medios de comunicación hicieron perder la confianza de los ciudadanos hacia toda la élite política.

En Brasil, el caso Odebrecht, la destitución de Dilma Rousseff y el encarcelamiento de varios funcionarios públicos por casos de corrupción causaron mucha repugnancia en los ciudadanos, llegando a recelar del gobierno y de los partidos políticos. Lo anterior se comprueba si observa la confianza que los brasileños tienen hacia los partidos políticos, el cual es de 7% (Latinobarómetro, 2017). Por su parte, la "Casa Blanca" en México, la estafa maestra, el caso Duarte y Oceanografía provocaron en los mexicanos un sentimiento de malestar y hartazgo hacia la clase política. De hecho, solo 9% de los mexicanos siente confianza hacia el Gobierno (Latinobarómetro, 2017). Además, la mayoría de los problemas, como la crisis económica y la

escala de violencia, son vistos en ambos países como una consecuencia de las malas políticas ejecutadas por los gobiernos.

Para las dos sociedades todos los partidos y miembros de la élite son parte del problema. En este sentido, era de esperarse que un líder que se proclamó *outsider* del sistema y que culpó al Gobierno y a la élite de todos los males, lograra cooptar el apoyo de los electores.

4.3 Transformaciones en los medios de comunicación masiva

El tercer factor que favorece el triunfo del populismo es el de las transformaciones en los medios de comunicación masiva (Panizza, 2005). La aparición de las redes sociales ha promovido el surgimiento y la expansión de discursos populistas. Esto se debe a tres situaciones: primero, la facilidad que las redes tienen para difundir mensajes políticos de manera directa, ya que no se requiere pagar o acudir a alguna empresa televisiva o radiofónica para expresar ideas; segundo, la difusión que pueden alcanzar algunos mensajes, debido a que solo se necesita un clic para difundir un discurso que puede volverse viral en tan solo unos segundos y llegar a un gran número de personas, contribuyendo a la configuración de la opinión pública; y tercero, la dificultad que existe para controlar esos mensajes, los cuales muchas veces pueden estar manipulados.

[161]

Si bien la campaña electoral de López Obrador se basó más en el recorrido que hizo por todo el país, mientras que Bolsonaro fue más activo en redes sociales después de ser apuñalado en campaña (Alcántara, 2018, octubre 28), es verdad que tanto Facebook, como Twitter, WhatsApp e Instagram fueron un poderoso vehículo para que ambos candidatos pudieran propagar sus políticas populistas y ganar más adeptos.

En el caso de Bolsonaro, hay que mencionar, en primer lugar, que los electores del exmilitar tuvieron el índice más alto de usuarios de alguna red social —81% contra 59% de Fernando Haddad—; además, fue el aspirante con más seguidores en las redes sociales, unos 10,5 millones, con un aumento de 41% entre enero y agosto de 2018 (El Universal, 2018, octubre 5): «Bolsonaro no contó con el apoyo de la prensa tradicional, la campaña la realizó a través de las redes sociales, del WhatsApp» (Ramos, 2018). En el caso de López

Obrador, en los primeros veintidós días de campaña fue quien sumó más seguidores en sus cuentas de redes sociales, con un crecimiento de 40% en Facebook, 54% en Twitter y 27% en Instagram (Durán, 2018, abril 21).

Por esas razones, las transformaciones en los medios de comunicación masiva, específicamente la aparición y el uso masificado de las redes sociales, han sido un factor que ha facilitado la emergencia de discursos populistas. En el caso de Brasil y México, fueron clave para que López Obrador y Bolsonaro pudieran difundir sus ideas y así ganar adeptos entre los electores.

4.4 Parálisis del sistema de partidos

[162]

Sin embargo, la corrupción, el desgaste de la clase política y la aparición de nuevos medios de comunicación no son elementos suficientes para que el populismo logre triunfar en las elecciones, también se debe tomar en cuenta la estructura de oportunidades políticas, es decir, la forma en que los partidos tradicionales responden y hacen frente al discurso populista y a las demandas del electorado (Hawkins, Read y Pauwels, 2017, p. 278). Si los partidos opositores consiguen reformular su programa de acción y atienden a las exigencias de los ciudadanos, existen amplias posibilidades de que estos partidos puedan frenar el apoyo populista; sin embargo, si no logran transformarse ante el electorado, las probabilidades del triunfo electoral del populismo son altísimas.

Tanto en Brasil como en México los ciudadanos estaban enojados e irritados por el contexto de violencia, desempleo y corrupción y exigían soluciones a estos problemas; pues solo el 13% de los brasileños y 18% de los mexicanos estaba satisfecho con el funcionamiento de la democracia (Latinobarómetro, 2017). Sin embargo, por distintas razones, los partidos políticos tradicionales no atendieron estas demandas, lo cual fue aprovechado por los líderes populistas.

En México, los tres partidos más influyentes descuidaron a los votantes, sin atender sus deseos. El PRI hizo caso omiso de las acusaciones de corrupción contra los integrantes del partido (Villamil, 2018, enero 24); el PAN, además de fracturarse por la candidatura a la presidencia, se enfrascó en una lucha contra la cúpula del PRI por acusaciones de corrupción que la Procuraduría General de la República había hecho contra Ricardo Anaya, el candidato a la presidencia del PAN, lo cual hizo que el partido descuidara

al electorado mexicano (Nakamura, 2018, Julio 1.º); y el PRD hizo a un lado sus ideales progresistas y se alió con el PAN —partido conservador— para obtener más votos, lo cual fue visto como una ambición sin límite por varios votantes (Alemán, 2018, julio 10). Todo esto benefició a López Obrador, quien tuvo una competencia sin estorbo de los partidos tradicionales.

En Brasil, los partidos no pudieron responder a las demandas de los brasileños ya que no lograron recuperarse de los efectos colaterales de la operación *Lava Jato*. En efecto:

Esta operación (cuyo principal blanco siempre fue el PT), atacó a todos los partidos que formaron parte del juego político desde el restablecimiento de la democracia a fines de la década de 1980. Los escándalos de corrupción alcanzaron al PT, al PSDB, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, a Demócratas (ex Partido del Frente Liberal, el partido conservador más tradicional) y a muchos de los partidos del centro pragmático, y produjeron un descrédito generalizado en la población (Berrón, 2018, octubre).

Sin embargo, estos partidos nunca consiguieron recuperarse de estos efectos negativos, lo cual favoreció a Bolsonaro, quien logró despegarse de esta clase política, haciéndose pasar por un *outsider* del sistema (Berrón, 2018, octubre).

[163]

Por tanto, la parálisis política de los partidos tradicionales en Brasil y el descuido que el PRI, PAN y PRD tuvieron hacia el electorado mexicano fue aprovechado eficazmente por Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador, quienes con sus discursos dirigieron la ira de los votantes hacia la élite política tradicional y ofrecieron respuestas alternativas a los problemas del país, ganándose, de esta forma, a la mayoría del electorado y ocasionando el colapso del sistema de partidos en ambos países. Así, la falta de respuesta de los partidos tradicionales al electorado y a los problemas de los países logró el triunfo de los líderes populistas.

En síntesis, tanto la ruptura del orden y la pérdida de confianza hacia el Gobierno para restaurarlo, el desprestigio político de la clase política, las transformaciones en los medios de comunicación masiva y la parálisis de los partidos tradicionales permitieron el triunfo de los líderes populistas en México y Brasil. En ambos países el contexto fue muy similar: una crisis económica que estaba ahogando la economía de los hogares, una escala de

violencia imparable, casos de corrupción que fueron procesados de manera ineficaz —hablando en términos políticos— y una falta de respuesta de los partidos tradicionales; sin embargo, en los dos países aparecieron diferentes subtipos de populismos: en México se desarrolló uno de izquierda y en Brasil uno de derecha.

5. Andrés Manuel López Obrador y Jair Bolsonaro: dos populistas antagónicos

De acuerdo con la clasificación que se expuso en el tercer apartado, hay dos elementos para comparar: el grado de inclusión y exclusión del discurso y las políticas económicas que proponen.

5.1 Populismo incluyente-excluyente

Este elemento se refiere a qué tan incluyente o excluyente es el protagonista en el proceso de nominación en el que se decide quiénes pertenecen al pueblo y quiénes a la «élite corrupta». En el caso de Bolsonaro, hay una construcción simbólica del pueblo constituida por los brasileños que se han sentido afectados por las políticas «socialistas» de los gobiernos anteriores. Esto se puede inferir con el siguiente tuiteo:

[164]

Nuestros ciudadanos están agotados de pagar impuestos y ver que su dinero está siendo usado para promover regímenes socialistas alrededor del mundo. Brasil ha sido rebajado por los peores escándalos de corrupción en la historia, llevados por la oposición y su líder quien, desde la cárcel, continúa dando órdenes. El pueblo brasileño no solo desea un cambio, sino que lo demanda (Bolsonaro, 2018, octubre 23).

De esto se deduce que los que conforman el pueblo brasileño son aquellos que están cansados del régimen anterior. En el imaginario de Bolsonaro, el pueblo es el que desea y demanda un cambio de gobierno, por lo tanto, todos los que apoyan a Lula Da Silva y al PT quedan excluidos de la categorización del pueblo.

Pero algunos grupos minoritarios también están excluidos, especialmente aquellos que, como dijo el propio Bolsonaro, «atentan contra la mayoría» y «las tradiciones judeo-cristianas» del pueblo brasileño. Por ejemplo, en 2017 dijo en conferencia de prensa: «Dios encima de todo. No quiero esa historia de Estado laico. El Estado es cristiano y la minoría que esté en contra, que se mude. Las minorías deben inclinarse ante las mayorías»

(La Jornada, 2018, octubre 9). De tal forma, en el discurso de Bolsonaro las minorías son aquellas que no apoyan un «Estado cristiano», como pueden ser los movimientos feministas que abogan por el respeto y aceptación de distintos tipos de familias y no solo de la tradicional.

Cabe agregar que el discurso del nuevo presidente de Brasil también muestra desdén hacia los afrodescendientes, mujeres y migrantes. En una entrevista de televisión, cuando le preguntaron acerca de las acciones afirmativas hacia las mujeres, contestó: «No es una cuestión de colocar cupos de mujeres. Si ponen mujeres porque sí, van a tener que contratar negros también» (CNNChile, 2018, octubre 8).

En este sentido, el discurso populista de Bolsonaro es excluyente, ya que algunas minorías quedan fuera del proceso de nominación del pueblo. En su imaginario, el pueblo está conformado por los brasileños cristianos, de clase media o alta, los cuales han sido «víctimas» de las «políticas socialistas del PT». Sin embargo, Bolsonaro aclaró que arropa a aquel que esté «sujeto a nuestras leyes, reglas y costumbres, así como deberá cantar nuestro himno y respetar nuestra cultura» (El País, 2019, enero 9).

Por su parte, López Obrador se distingue por la construcción de un pueblo más plural, aunque no deja de ser excluyente. En este populismo el pueblo lo conforman todos los mexicanos, excepto «la mafia del poder», conformada por toda la «tecnocracia neoliberal» de los últimos gobiernos de México. Por ejemplo, en el manifiesto de su partido se lee lo siguiente:

[165]

Aquí participan mexicanos de todas las clases sociales y de diversas corrientes de pensamiento, religiones y culturas. En Morena, participan mujeres y hombres; empresarios, productores y consumidores; estudiantes y maestros; obreros, campesinos e indígenas. Estamos convencidos que sólo la unidad de todos los mexicanos hará posible la transformación del país (Morena, 2013a, p. 3).

Como podemos observar, este discurso es más incluyente, ya que en la conformación del pueblo no excluye a minorías. Los únicos excluidos de la categoría son la «mafia del poder» conformada por la «oligarquía mexicana junto con las cúpulas del PRI y el PAN que han impuesto por la vía de los hechos a través de elecciones fraudulentas, en su momento a Carlos Salinas de Gortari y recientemente a los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto» (Morena, 2013b, p. 1).

En resumen, los dos populismos difieren en su dimensión simbólica y política, ya que el discurso de López Obrador es más incluyente, mientras que el de Jair Bolsonaro excluye a las minorías, las cuales deja por fuera del conjunto del pueblo.

5.2 Políticas económicas

Respecto a las políticas económicas anunciadas por los dos líderes populistas, ambos defienden un modelo económico contrapuesto. Mientras que Bolsonaro apoya una economía liberal, López Obrador busca desarrollar una de estilo keynesiano.

[166] En efecto, Bolsonaro no solo ha nombrado a personas con pensamiento liberal en su gabinete como Paulo Guedes, egresado de la Universidad de Chicago —institución de referencia del pensamiento económico liberal— y cofundador del Instituto Millennium —*think tank* de expertos liberales—, sino que también propuso durante su campaña varias políticas neoliberales, como: reducir la deuda pública a 20% mediante privatizaciones, concesiones y venta de propiedades públicas; implementar un régimen de pensiones de capitalización individual similar al chileno; liberar la explotación del petróleo a la manera estadounidense; y redistribuir la carga tributaria (San Román, 2018, octubre 29).

Por su parte, López Obrador defiende una economía totalmente diferente a la del brasileño. El tabasqueño busca crear un modelo económico keynesiano donde el Estado tenga mayor intervención en la economía nacional. En su programa político indica que se instaurará un nuevo modelo económico porque:

La crisis económica mundial revela el fracaso del modelo neoliberal que no ha sido capaz de brindar bienestar a los pueblos. [...] Por ello, es necesario transformar el modelo de desarrollo imperante, por uno [...] en donde el Estado asuma la responsabilidad de conducir el desarrollo sin injerencia externa. [...] Se luchará por poner fin a la privatización de Pemex, la industria eléctrica y del patrimonio cultural. Luchamos contra la entrega del territorio a empresas mineras que devastan el territorio, generan pobreza, no pagan impuestos y dañan el medio ambiente (Morena, 2013b, p. 6).

Como se observa, el populismo de López Obrador muestra una tendencia más intervencionista del Estado en la economía nacional. En

su discurso busca transformar el modelo neoliberal por uno keynesiano. Esto también se comprueba con los miembros de su gabinete, quienes en su mayoría son personajes que defienden ideas económicas de izquierda, como son: Carlos Manuel Urzúa, María Luisa Albores, Jorge Alcocer Varela, entre otros.

De esta manera, se hayan dos tipos de populismos: el de Jair Bolsonaro, que se clasificaría como duro de derecha al mantener un discurso excluyente y una política económica neoliberal; y el populismo blando de izquierda de Andrés Manuel López Obrador, que promueve un discurso incluyente y una política económica keynesiana. Ahora bien, la pregunta que surge es por qué en los dos países aparecieron populismos divergentes cuando las condiciones que permitieron su triunfo eran similares.

6. El surgimiento de los dos subtipos de populismo

El ascenso de líderes, movimientos y partidos populistas con múltiples formas y expresiones ha causado que el mundo académico se pregunte sobre las condiciones sociales, políticas y económicas que originan distintos subtipos de populismo. Como consecuencia han surgido varias respuestas a este interrogante (Filc, 2015; Art, 2011; Padoan, 2016, 15-18 de junio). Sin embargo, la explicación que más esclarece por qué en México y Brasil surgieron diferentes tipos de populismo es la expuesta por Kenneth Roberts (2017), quien al realizar una comparación entre los populismos de Europa y de América Latina argumenta que «las formas más inclusivas de capitalismo pueden provocar variantes exclusivas o derechistas de populismo, mientras que las formas exclusivas de capitalismo son caldo de cultivo de subtipos inclusivos o izquierdistas de populismos» (pp. 235).

De acuerdo con Roberts (2017, p. 236), se pueden identificar dos tipos de capitalismo: aquellos que son más inclusivos, es decir, donde existen Estados de bienestar que ofrecen una amplia gama de beneficios universales y buscan la inclusión de todos los grupos dentro de la comunidad nacional —incluso los más marginados, como los migrantes o minorías étnicas—; y aquellos que son exclusivos, donde el Estado de bienestar es muy débil y cuenta con un mercado sumamente dualizado —solo unos cuantos trabajadores disfrutaban de seguridad social, mientras que otros están sumergidos en la informalidad—.

[167]

Pues bien, los dos capitalismos impactan en los niveles de desigualdad y los diferentes grados de integración y segmentación social. En este sentido, el capitalismo inclusivo, aquel que otorga un gran número de programas sociales y busca reducir la desigualdad social, crea un grado de cohesión en la comunidad; sin embargo, en momentos de crisis políticas y económicas, aquellos que están en posiciones más aventajadas buscarán reducir el nivel de acción del Gobierno e intentarán delimitar las fronteras del «pueblo» para proteger sus intereses. Por esta razón, en los capitalismos inclusivos suelen surgir populismos excluyentes y de derecha.

Mientras que el capitalismo excluyente, aquel cuyo Estado de bienestar es débil y donde hay un mercado laboral dual, «crea distinciones básicas entre los ciudadanos que son incluidos y entre quienes son total o parcialmente excluidos de un empleo seguro y de todas las formas básicas de servicio social» (Roberts, 2017, p. 236). Esta exclusión de facto de un gran porcentaje de la comunidad nacional —un segmento que pertenece al pueblo— puede crear una afinidad optativa por las formas izquierdistas e inclusivas de movilización populista bajo condiciones de crisis e insuficiente representación partidaria.

[168]

La paradoja, entonces, es que las formas excluyentes de populismo pueden encontrar su suelo más fértil donde los mercados de trabajo capitalistas y los Estados de bienestar son más inclusivos, igualitarios e integradores, mientras que las formas inclusivas de populismo pueden arraigarse y prosperar donde el capitalismo es más excluyente, segmentado y dualista (Roberts, 2017, p. 237).

Desde inicios del siglo *xxi*, en Brasil y México se instauraron dos tipos de capitalismos: uno inclusivo y otro exclusivo, respectivamente. Si bien Brasil tiene graves desafíos en materia de desigualdad, pobreza e informalidad, es verdad que durante los últimos quince años el PT, liderado por Lula Da Silva, estableció un Estado benefactor que sacó a un significativo porcentaje de personas de la pobreza y que fomentó la inclusión social. Entre 2001 y 2003, los brasileños que viven con menos de 2,5 dólares al día cayó de 10% a 4%; además, 60% de la población aumentó su nivel de renta en ese mismo periodo. En total, 25 millones de personas dejaron de vivir en la pobreza —extrema o moderada—. Esto se debió a las políticas públicas inclusivas implementadas por Lula que buscaron la erradicación de la pobreza, como Bolsa Familia o Brasil sin Miseria. Asimismo, hay que

destacar que las tasas de empleo formal aumentaron 60% y un porcentaje considerable logró acceder a la clase media (El País, 2015, abril 23).

En Brasil se buscó construir un capitalismo inclusivo que fomentara la inclusión y cohesión social; sin embargo, en 2015, cuando el país entró en recesión, todos los grupos que de alguna forma lograron subir en la pirámide de estratificación social y los que ya ocupaban un lugar alto en ella presionaron al sistema para que fuera menos inclusivo y los pocos recursos con los que contaba el Estado se reservaran para ellos, es decir, se presionó al sistema para contar con una delimitación del pueblo menos incluyente. Es por eso que en este país el populismo exclusivo y derechista de Bolsonaro prosperó hasta obtener el triunfo.

En México ocurrió todo lo contrario. Desde la década de 1980 los gobiernos mexicanos consolidaron un Estado exclusivo e implementaron reformas neoliberales: privatización, desregulación, desnacionalización, flexibilidad laboral, entre otras. Existe un relativo consenso entre los economistas en que este modelo económico —o la forma ineficaz en que se implementó— aumentó la desigualdad, la pobreza, la informalidad, redujo el poder adquisitivo de las personas, profundizó las asimetrías entre las zonas rurales y urbanas, favoreció la creación de empleos de baja calidad y polarizó el ingreso, ocasionando un incremento en la marginalización (Méndez, 2015).

[169]

Ante esta situación y ante el aumento de la violencia, los sectores excluidos de este capitalismo —los cuales podrían representar más de 60% de la población, si se cuentan a los que se encuentran en pobreza y en el sector informal— se movilizaron para crear una integración más profunda de la comunidad nacional, es decir, para superar los patrones de segmentación y dualización que impiden que el pueblo se constituya como un todo. Por esta razón es que el populismo inclusivo y de izquierda de López Obrador tuvo eco en México y ganó en las elecciones de 2018.

Conclusiones

Brasil y México experimentaron el ascenso de dos populismos antagónicos. Mientras Andrés Manuel López Obrador mantiene un discurso incluyente y una economía de estilo keynesiana, Jair Bolsonaro exhibe un discurso excluyente y promueve una economía neoliberal.

Las condiciones en que surgieron fueron semejantes: escalada de la violencia, impunidad, crisis económica, corrupción, desprestigio de la clase política, uso de redes sociales y parálisis de los partidos tradicionales. Sin embargo, los brasileños optaron por votar a Jair Bolsonaro, un líder populista de derecha, mientras que los mexicanos prefirieron a Andrés Manuel López Obrador, el cual tiene una tendencia más izquierdista.

Esto se debió a que durante quince años Brasil mantuvo un capitalismo inclusivo y cuando el país entró en recesión los actores más favorecidos o que se vieron beneficiados por el Estado presionaron para que este se volviera excluyente. De esta forma se optó por un populismo duro de derecha. Por su parte, México impulsó un capitalismo excluyente durante más de treinta años, lo que provocó que los actores excluidos decidieran apoyar a un populista blando de izquierda para ser incluidos en los beneficios que el Gobierno otorga.

Si bien este solo fue un ejercicio exploratorio, faltan muchas preguntas por contestar, por ejemplo: ¿qué consecuencias tendrá la llegada de estos actores para la democracia de estos países?, ¿cómo será su gestión?, ¿cómo harán para que su discurso populista siga teniendo vigencia? En fin, todavía tenemos que hacer un gran recorrido para comprender de mejor manera el fenómeno populista.

[170]

Referencias bibliográficas

1. Alcántara, Manuel. (2018, octubre 28). Brasil y México, ¿vidas paralelas? Sí, pero en sentido opuesto. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/brasil-mexico-vidas-paralelas-sentido-opuesto/>
2. Alemán, Ricardo. (2018, julio 10). PAN-PRD, fracaso cultural. *La Otra Opinión*. Recuperado de <https://www.laotraopinion.com.mx/pan-prd-fracaso-cultural/>
3. Ángel, Arturo. (2018, julio 11). La justicia en México es un desastre, ¿cómo reconstruirla? *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/11/opinion-arturo-angel-mexico-impunidad-crisis-justicia/>
4. Arditi, Benjamín. (2004). Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan. *Political Studies*, 52 (1), pp. 135-143. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2004.00468.x
5. Art, David. (2011). *Inside the Radical Right: The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. New York: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511976254

6. Bartra, Roger. (2008). Populismo y democracia en América Latina. *Letras Libres*, 10 (112), pp. 48-53.
7. Berrón, Gonzalo. (2018, octubre). Odio, frustración y valores reaccionarios. Jair Bolsonaro y la regresión política en Brasil. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/odio-frustracion-y-valores-reaccionarios/>
8. Bolsonaro, Jair. [@jairbolsonaro]. (2018, octubre 23). Trazemos mais verdades. [Actualización de estado de Twitter]. Recuperado de <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1054680169187819521>
9. Bolsonaro, Jair. [@jairbolsonaro]. (2018, octubre 22). Estamos iniciando a última semana a caminho, de, se Deus quiser, nossa nova Independência! Vamos tirar o Brasil do vermelho e devolvê-lo aos brasileiros!. [Actualización de estado de Twitter]. Recuperado de <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1054350557090070531>
10. Canovan, Margaret. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47(1), pp. 2-16. DOI: 10.1111/1467-9248.00184
11. CNNChile. (2018, octubre 8). «Sería incapaz de amar a un hijo homosexual»: 10 polémicas frases que retratan a Jai Bolsonaro. Recuperado de https://www.cnnchile.com/mundo/seria-incapaz-de-amar-a-un-hijo-homosexual-10-polemicas-frases-que-retratan-a-jair-bolsonaro_20181008/
12. Darlington, Shasta. (2018, agosto 15). Tras un año de violencia, Brasil rompe sus récords de homicidios. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/08/15/brasil-homicidios-record-violencia/>
13. Di Tella, Torcuato. (1997). Populism into the Twenty-First Century. *Government and Opposition*, 32 (2), pp. 187-200. DOI: 10.1111/j.1477-7053.1997.tb00157.x
14. Durán, Leonardo. (2018, abril 21). AMLO, el candidato que más crece en redes sociales. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/amlo-el-candidato-que-mas-crece-en-redes-sociales>
15. El Espectador. (2018, noviembre 13). Economía, violencia y corrupción: los problemas de América Latina. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/economia-violencia-y-corrupcion-los-problemas-de-america-latina-articulo-823375>
16. El País. (2015, abril 23). Brasil lidera la reducción de la pobreza, según el Banco Mundial. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2015/04/23/actualidad/1429745195_504833.html
17. El País. (2019, enero 9). Brasil se retira del Pacto Migratorio de la ONU: «No cualquiera entra en nuestra casa». Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-anuncio-retiro-brasil-pacto-migratorio-onu.html>
18. El Universal. (2018, octubre 5). Las redes sociales impulsan a Bolsonaro en Brasil. Recuperado de <http://www.eluniversal.com/internacional/22363/las-redes-sociales-aupan-a-bolsonaro-en-brasil>

[171]

19. Excelsior. (2018, septiembre 22). Violencia en México genera 77 asesinatos al día. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/violencia-en-mexico-genera-77-asesinatos-al-dia/1266821>

20. Ferreira Do Vale, Hélder. (2017). La impunidad en Brasil: causas y consecuencias *Eunomia*, 14, pp. 106-123. DOI: 10.20318/eunomia.2018.4158

21. Filc, Dani. (2015). Latin American Inclusive and European Exclusionary Populism: Colonialism as an Explanation. *Journal of Political Ideologies*. 20 (3), pp. 263-283. DOI: 10.1080/13569317.2015.1075264

22. Hawkins, Kirk; Read, Madeleine & Pauwels, Teun. (2017). Populism and Its Causes. In: Rovira Kaltwasser, Cristóbal; Taggart, Paul; Ochoa Espejo, Paulina & Ostiguy, Pierre (eds.). *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.13

23. Hernández, Manuel. (2018, enero 15). Poder adquisitivo de los mexicanos cae en 30 años, revela la UNAM. *The Huffington Post*. Recuperado de https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/01/15/poder-adquisitivo-de-los-mexicanos-cae-80-en-30-anos-revela-la-unam_a_23333915/

24. Krugman, Paul. (2018, noviembre 12). ¿Qué demonios le pasó a Brasil?. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/11/12/paul-krugman-crisis-brasil/>

25. Laclau, Ernesto. (1977). *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism*. London: New Left.

[172]

26. La Jornada. (2018, octubre 9). «Estoy en favor de la tortura»... y otras frases del ganador. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2018/10/09/mundo/029n2mun>

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

28. Méndez, José Silvestre. (2015). El neoliberalismo en México ¿éxito o fracaso? *Contaduría y Administración*, 191, pp. 65-73.

29. Milenio. (2016, febrero 3). 99% de delitos no se castigan en México, revela Índice de impunidad. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/99-delitos-castigan-mexico-revela-indice-impunidad>

30. Movimiento Regeneración Nacional (Morena). (2013a). Declaración de Principios de Morena. AMLO. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>

31. Movimiento Regeneración Nacional (Morena). (2013b). Programa del Movimiento Regeneración de Nacional. ¿Por qué luchamos? AMLO. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Programa-MORENA.pdf>

32. Mudde, Cas. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), pp. 541-563. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x

33. Mudde, Cas. (2017). Populism: An Ideational Approach. En: Rovira Kaltwasser, Cristóbal; Taggart, Paul; Ochoa Espejo, Paulina & Ostiguy, Pierre (eds.). *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.1

34. Mudde, Cas y Rovira, Cristóbal. (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48 (2), pp. 1-28. DOI: 10.1017/gov.2012.11

35. Panizza, Francisco (coord.). (2005). *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.

36. Padoan, Enrico. (2016, 15-18 June). A Latin Americanization of Southern Europe? A typology of Antineoliberal Turns in Dualized Societies. *Standing Group on the European Union Conference*. European Consortium for Political Research, University of Trento, Trento.

37. Pérez, D. M. (2017, julio 7). México registra la inflación más alta en 8 años. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2017/07/07/actualidad/1499461545_726890.html

38. Ramos Garbiras, Alberto. (2018). Bolsonaro, el populismo de extrema derecha. *Viva la Ciudadanía*. Recuperado de http://viva.org.co/cajavirtual/svc0613/pdfs/10_Bolsonaro_el_populismo_de_extrema_derecha.pdf

39. Rosanvallon, Pierre. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511755835

40. San Román, Ignacio. (2018, octubre 29). Bolsonaro, una receta neoliberal para un país polarizado. *Cinco Días*. Recuperado de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/10/26/mercados/1540567158_063725.html

41. Transparency International. (2018). Corruption Perception Index 2018. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

42. Villamil, Jenaro. (2018, enero 24). El verdadero decálogo de la corrupción que Meade ignora. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/519825/el-verdadero-decalogo-de-la-corrupcion-que-meade-ignora>

[173]



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

24,6 x 24,9 cm

2019

Medellín



Pensar los movimientos sociales en y desde América Latina. Una mirada crítica a la contribución de Raúl Zibechi*

Edwin Cruz Rodríguez (Colombia)**

Resumen

Este artículo reconstruye críticamente la interpretación de los movimientos sociales de Raúl Zibechi. Primero examina las concepciones de los movimientos sociales y las sociedades en movimiento; luego analiza las categorías de comunidad y poderes no-estatales; a continuación, problematiza la noción de autonomía y su relación con la emancipación; y finalmente, analiza su interpretación de los gobiernos progresistas. Las categorías de comunidad, autonomía, poderes no-estatales y las preguntas que plantea son cardinales para pensar la emancipación y la descolonización más allá del Estado. Sin embargo, la idealización de la comunidad, la reducción del Estado a un aparato burocrático y la imprecisión del concepto de movimiento social plantean problemas para analizar sus mutuas relaciones, particularmente en el marco de los gobiernos progresistas. Complejizar la comprensión de los movimientos sociales, resaltando el tipo de acción colectiva que les es propia en vez de identificarlos con sus organizaciones, enriquece el análisis de las infraestructuras que los hacen posibles, las relaciones desiguales de poder en su interior y las múltiples relaciones que establecen con el Estado, más allá de la dicotomía entre autonomía y cooptación.

[175]

Palabras clave

Teoría Política; Movimientos Sociales; Comunidad; Emancipación; Zibechi, Raúl; América Latina.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** junio de 2019

* Resultado del proyecto de investigación *Movimientos sociales y subjetividades: desafíos teóricos desde América Latina*, desarrollado por el grupo de investigación Teoría Política Contemporánea (Teopoco), Universidad Nacional de Colombia, con recursos de la institución y bajo orientación del profesor Leopoldo Múnera Ruiz.

** Politólogo. Especialista en Análisis de Políticas Públicas. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, Candidato a Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales e integrante del grupo de investigación Teoría Política Contemporánea (Teopoco), Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: ecruzr@unal.edu.co - Orcid: 0000-0001-8891-8796

Cómo citar este artículo

Cruz Rodríguez, Edwin. (2019). Pensar los movimientos sociales en y desde América Latina. Una mirada crítica a la contribución de Raúl Zibechi. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 175-197. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a08

Thinking Social Movements in and from Latin America. A Critical View to Raul Zibechi's Contribution

Abstract

This article critically reconstructs Raúl Zibechi's view on social movements. First, it examines the conceptions of social movements and societies in movement. Next, it analyzes the categories of community and non-state powers. Third, it problematizes the notion of autonomy and its relation to emancipation. Finally, it analyzes Zibechi's interpretation of progressist governments. The categories of community, autonomy, non-state powers, and the questions they raise are key to thinking about emancipation and decolonization beyond the State. Nevertheless, the idealized vision of community, the reduction of the State to a hierarchical bureaucratic apparatus, and the inaccuracy of the concept of social movement set problems out to analyze their mutual relations, particularly in the context of Latin American progressist governments. Highlighting collective action that belongs to social movements, instead of identify them with their organizations, increases a complex understanding of them, and enhances the analysis of the infrastructures that make them possible, the unequal power relations within them and its several relations to the State, beyond the dichotomy between autonomy and cooptation.

[176]

Keywords

Political Theory; Social Movements; Community; Emancipation; Zibechi, Raúl; Latin America.

Introducción

Raúl Zibechi (Montevideo, 1952) en las últimas dos décadas ha recorrido América Latina investigando, acompañando luchas populares y creando una de las más originales interpretaciones de los movimientos sociales, en diálogo crítico con las tradiciones de pensamiento que guían la praxis de los actores y las teorías que dominan el campo académico. Su punto de partida son los momentos insurreccionales, en los que inmensas movilizaciones desbordan las instituciones y despliegan otras formas de relacionarse invisibilizadas en la cotidianidad de la dominación.

La insurrección del 19 y 20 de diciembre de 2001 en Argentina lo conduce a una inmersión en los movimientos sociales posdictadura, Madres de Plaza de Mayo, Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (Hijos), movimiento estudiantil, radios comunitarias y piqueteros (Zibechi, 2003). Asimismo, la guerra del agua en Cochabamba, las movilizaciones en el altiplano boliviano —abril y septiembre de 2000— y la insurrección en El Alto —octubre de 2003— le plantean la necesidad de reconstruir el poblamiento de la ciudad aymara (Zibechi, 2006). También ha captado su interés el movimiento zapatista, las comunidades de las periferias urbanas, el Movimiento Sin Tierra en Brasil y la Central de Cooperativas de Servicios Sociales de Lara (Cecososola) en Venezuela, entre otros (Zibechi, 2015).

Comprender los fenómenos insurreccionales que, en su perspectiva, carecen de un centro director y no son producto de una convocatoria lleva al pensador uruguayo a descubrir la infraestructura que sustenta las movilizaciones, formada por redes de relaciones sociales de la vida cotidiana más que por organizaciones creadas para promover la acción colectiva. Estos vínculos, que denomina comunidades y sociedades en movimiento, crean otros mundos, poderes no estatales y formas de producción no capitalistas. Su contribución se inscribe así en una corriente que enfatiza la autonomía de los movimientos sociales frente al Estado, inspirada en las dinámicas anteriores a los denominados gobiernos progresistas (Holloway, 2002). Así pues, la contribución de Zibechi es muy relevante, tanto para comprender los desafíos prácticos que han enfrentado los movimientos sociales en dicho contexto como para vislumbrar las formas en que, a partir de estudios de caso en la región, se crean corpus teóricos que dialogan críticamente con las teorías producidas en otros contextos.

[177]

Este artículo reconstruye críticamente los conceptos nodales de la interpretación propuesta por Zibechi. Las categorías de comunidad, autonomía, poderes no-estatales y las preguntas que plantea son cardinales para pensar la emancipación y la descolonización más allá del Estado. Sin embargo, la visión idealizada de la comunidad, la reducción del Estado a un aparato burocrático jerárquico y la imprecisión del concepto de movimiento social plantean problemas para analizar sus mutuas relaciones, particularmente en el marco de los gobiernos progresistas.

1. De movimientos sociales a sociedades en movimiento

Zibechi (2003, p. 22) hace una crítica similar a la que Rosa Luxemburgo le hizo a Lenin,¹ según la cual, los *movimientos tradicionales* reproducen la lógica jerárquica del Estado: privilegian el crecimiento hacia fuera, la representación, la división formal del trabajo y los resultados. Así, crean una instancia especializada en mandar separada de sus bases, la cual anula sus potencialidades emancipatorias al subordinar a una táctica centralizada las luchas que no obedecen al fin prefijado de la toma del poder estatal.

[178] En contraste, Zibechi reivindica las luchas espontáneas, no orientadas por un fin predeterminado ni una organización jerárquica, como las que encuentra en las redes de sociabilidad popular en la Argentina de la década de 1990, agenciadas por una generación ajena a las instituciones disciplinarias de la sociedad industrial, que prefiere organizaciones flexibles e informales (Zibechi, 2003, pp. 27-30). Los *nuevos movimientos* se organizan en red y no reproducen la lógica estatal que crea un cuerpo funcional encargado de la dirección, privilegian el crecimiento hacia adentro —la creación de vínculos afectivos entre sus integrantes—, pues se conciben como fines en sí mismos, parte del nuevo mundo en el presente, y no como medios para la toma del poder y la construcción de ese mundo en el futuro (Zibechi, 2003, p. 138).

¹ En la polémica de 1904, Luxemburgo (1969) atacó la concepción jerárquica del partido defendida por Lenin. Mientras para este los obreros no desarrollan la conciencia de clase por sí mismos, sino que la reciben de fuera gracias a los revolucionarios profesionales, Luxemburgo planteó que la conciencia se desarrolla en la lucha misma y, por tanto, no es necesario adoptar una organización que separe verticalmente las bases de la dirigencia. Para Luxemburgo, esta última es la forma de organización propia de los ejércitos y de la industria, los cuales imponen una disciplina desde fuera. La emancipación requiere una autodisciplina muy distinta.

En su trabajo sobre Argentina, Zibechi (2003, pp. 24-26 y p. 89) adopta categorías de las teorías de movilización de recursos y del proceso político, enfoques dominantes sobre los movimientos sociales, como repertorios de acción y estructura de oportunidades políticas. Sin embargo, el énfasis en lo afectivo y la concepción de los movimientos como fines en sí mismos le permitió cuestionar la explicación de la acción colectiva como producto de la racionalidad instrumental, la cual constituye otro de los marcos hegemónicos. Para Mancur Olson (1992), defensor de este enfoque, la acción colectiva se explica como un subproducto del cálculo individual de costo y beneficio, y los incentivos que crean las organizaciones para promoverla. Zibechi (2003, p. 187) muestra que esa lógica no explica las insurrecciones, donde no existen organizaciones que provean incentivos y los costos de la acción son superiores a los beneficios. En lugar de suponer individuos preexistentes a las relaciones sociales, su enfoque resalta que están insertos en comunidades cara a cara, con fuertes lazos afectivos que soportan la acción colectiva.

En su autocrítica, tres lustros después, Zibechi (2017, p. 63) se distancia más de las teorías dominantes. A partir de sus estudios con pueblos indígenas y pobladores de las periferias urbanas, interpreta las formas organizativas tradicionales como imposiciones coloniales. Por ejemplo, la cultura revolucionaria del Norte global percibe la familia y el campesinado como símbolos negativos del pasado. De ahí que privilegie como sujeto revolucionario un obrero extraído de la familia, haciendo de la filiación a la organización revolucionaria un hecho individual. Por el contrario, en los movimientos del Sur global la familia sigue siendo una estructura fundamental (Zibechi, 2015, p. 27).

Zibechi (2017, p. 13) incluso argumenta que el concepto de movimiento social no debe asumirse para explicar la acción colectiva en Latinoamérica. En particular, cuestiona un supuesto de teorías europeas y norteamericanas, según el cual los movimientos sociales se producen en «una sociedad unificada, con un Estado, una justicia, un sistema político». Al contrario, dice, debido a la dominación colonial, «en América Latina no puede hablarse de una sola sociedad, sino de sociedades que se dan a un tiempo como zonas de penumbras y contornos porosos cuyas fronteras e identidades o bien son resbaladizas o bien no existen» (Zibechi, 2015, pp. 58-59). De un lado, la «sociedad oficial, hegemónica, de herencia colonial con sus instituciones»; del otro, una sociedad con formas organizativas

[179]

propias y relaciones sociales no capitalistas, formada por los excluidos de la sociedad hegemónica, que únicamente puede verse cuando se mueve, porque «no se organiza en torno a instituciones estatales». Por eso, prefiere denominar su acción «sociedad otra en movimiento».

Este concepto, sin embargo, no aclara por qué la categoría de movimiento social es inapropiada, no establece criterios para determinar cuándo existe una o varias sociedades, ni por qué las sociedades del Norte global se perciben como unificadas y democráticas, mientras las del Sur se conciben como un conjunto de sociedades traslapadas, como si los clivajes de sexo-género, etnia y clase fueran privativos del Sur. Zibechi (2015, p. 27) afirma que los pobres del mundo viven en «el reino del valor de uso, que queda por fuera del mercado». Parece retomar el dualismo estructural que concebía las sociedades latinoamericanas como formadas, por un lado, de relaciones sociales modernas y capitalistas, y por el otro, de una parte no capitalista excluida de los circuitos de la sociedad hegemónica (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 11-12). Asume que existe un ámbito no tocado por el capitalismo, supuesto muy problemático en un mundo globalizado bajo la hegemonía capitalista (Negri y Hardt, 2001).

[180] Resulta también problemática la distinción entre movimientos de herencia colonial —como los sindicatos— y descolonizadores —basados en la comunidad—. Zibechi supone que los sindicatos no tuvieron una especificidad en Latinoamérica, sino que se acoplaron completamente al molde colonial, y no lo demuestra empíricamente; además, se limita a una visión de los movimientos sociales como agentes progresistas. En esto coincide con perspectivas como la de Alain Touraine (1987), quien concibe los movimientos como acciones de una clase en la disputa por la historicidad o el sentido de lo societal y, por consiguiente, como necesariamente progresistas. Por eso distinguía entre movimientos y contramovimientos. Empero, privilegiar la ideología como el elemento que define el movimiento omite formas de acción colectiva que reúnen características sociológicas para concebirse como movimientos sociales, pero no apuestan por el cambio social en sentido emancipatorio.

A nivel analítico, existen varios aspectos problemáticos. Para Zibechi (2006, p. 124) las teorías dominantes únicamente entienden como movimientos sociales los que adoptan formas «institucionalizadas», con objetivos definidos y una organización distinta a la que preexiste en la

vida cotidiana. Considera restringido ese criterio, pues en Latinoamérica los movimientos asumen formas no institucionalizadas (Zibechi, 2008, p. 48). Este concepto de institucionalización es problemático, mantiene cierta resonancia de enfoques funcionalistas como el de Neil Smelser (1995), quien concibe los movimientos como resultado de situaciones no institucionalizadas, en las cuales se fracturan las normas o valores del sistema social.

En Zibechi (2006, p. 107) lo institucional se confunde con todo aquello que implique jerarquía, organización o siga la lógica vertical y representativa del Estado. Así, divide los movimientos en institucionalizados y no institucionalizados, cuando en realidad las organizaciones de los movimientos tienen siempre distintos grados de institucionalización en su sentido más amplio: patrones regulares que permiten identificar una relación social (March y Olsen, 1997). Así, habría que matizar el grado en que las insurrecciones disuelven las instituciones en favor de las relaciones sociales comunitarias —como afirma Zibechi (2006, p. 33)—, pues es precisamente la regularidad de las relaciones sociales cotidianas en las comunidades —rotación de cargos y trabajos, asambleas, entre otros— la que sostiene las movilizaciones. Disolver las instituciones supondría introducir una imprevisibilidad ilimitada que haría imposible la vida social. Por tanto, toda acción colectiva requiere algún tipo de institucionalidad.

[181]

Por otra parte, no parece acertado afirmar que las teorías dominantes únicamente son idóneas para estudiar movimientos «institucionalizados» o con organizaciones formales. Alberto Melucci (1999) resaltó el papel de las redes de relaciones sociales de la vida cotidiana como el lugar en donde se forja la identidad colectiva y el potencial de movilización. Pero incluso en el enfoque de síntesis dominante (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005; Tarrow, 1997), el concepto de estructuras de movilización designa los canales colectivos formales e informales mediante los cuales las personas se vinculan a la acción colectiva (McAdam, McCarthy y Zald, 1999, p. 25). Es decir, un movimiento social es un tipo particular de acción colectiva y puede vincular distintas formas organizativas (McCarthy, 1999, p. 206).

Las organizaciones del movimiento social propiamente dichas tienen como finalidad promover la acción colectiva y pueden tener distintos grados de formalización y profesionalización; pero, además, en un movimiento participan otras formas organizativas con finalidades propias, formales —

como los partidos, los gremios, los sindicatos o las ONG— e informales —como los grupos de amigos, la familia, los vecinos u otras redes de relaciones sociales de la vida cotidiana—. Por esa razón, el éxito de una movilización necesariamente implica el desborde de las organizaciones de los movimientos, supone movilizar las redes de relaciones sociales, grupos u organizaciones cuyo fin no es la acción colectiva.

De fondo, la categoría de movimiento social que utiliza Zibechi es imprecisa. Aunque explícitamente afirma que su interés es el estudio de la acción, el «mover-se» (Zibechi 2008, p. 52), cuando analiza los movimientos tradicionales confunde el movimiento con la organización —sindicato, partido— y cuando estudia los nuevos movimientos lo hace con las comunidades. Varios de los casos que estudia difícilmente pueden concebirse como movimientos sociales, entendidos como un tipo particular de acción colectiva.² Los acueductos comunitarios en Colombia, las fábricas recuperadas en Argentina o la cooperativa Cecosesola en Venezuela (Zibechi, 2017, p. 15) son formas de acción colectiva pero no necesariamente movimientos, pueden ser parte de un movimiento social, junto con otras formas organizativas, pero no se las puede confundir con el movimiento mismo.

[182]

2. Comunidad y poderes no-estatales

Según Zibechi (2003, pp. 140-143), en los movimientos basados en comunidades el «poder como dominación» es limitado, tanto por el funcionamiento colectivo como por los intensos lazos afectivos entre sus integrantes, y predomina el «poder como capacidad». La comunidad es un poder no-estatal, donde se practica la reciprocidad, la asamblea, la rotación de tareas y el «mandar obedeciendo» de los zapatistas (Zibechi, 2015, pp. 189-190), lo cual limitan la competencia y la disputa por el poder, ligadas a lo «masculino», primando una lógica femenina del cuidado familiar extendido, como en los comedores populares de Lima (Zibechi, 2008, p. 95).

² Por ejemplo, Charles Tilly y Lesly Wood (2010, p. 22) enfatizan la acción colectiva sobre la organización, los repertorios o la ideología en su concepción de movimiento social como una combinación de: a) campañas —esfuerzos públicos, organizados y sostenidos por trasladar a las autoridades pertinentes las reivindicaciones colectivas—; b) repertorios —el uso combinado de ciertas formas de acción política, como coaliciones y asociaciones, reuniones, manifestaciones—; y c) demostraciones públicas y concertadas de valor, unidad, número y compromiso.

Las comunidades se basan en la participación de todos sus miembros. Para Zibechi (2010, p. 110), la representación excluye a los representados, convirtiéndolos en agentes pasivos. Este rasgo contrapone la comunidad al Estado y a la organización jerárquica del capitalismo. A diferencia de los ciudadanos y consumidores, los miembros de una comunidad no son representables, no pueden delegar su poder (Zibechi, 2003, p. 34). Por eso, en las comunidades no opera la lógica de mayorías y minorías propia de las elecciones sino el consenso como producción de relaciones sociales horizontales, recíprocas y afectivas (Zibechi, 2003, p. 59). Por ejemplo, en las comunidades vecinales de El Alto el desempeño de un cargo no es voluntario, no depende de elección ni de méritos, sino del turno obligatorio, entre las bases y quienes ocupan cargos existe un mandato imperativo, ambas cosas evitan el surgimiento de un poder separado y por encima de la comunidad (Zibechi, 2006, p. 40).

Los lazos afectivos comunitarios se crean en situaciones extremas en las que se enfrenta el dolor, no son instrumentales. Por ejemplo, en Argentina, comunidades como Madres de Plaza de Mayo o Hijos lucharon por reconstruir los vínculos sociales rotos por la dictadura; en El Alto, el desarraigo enfrenta a los migrantes a enormes privaciones, el dolor se convierte en elemento de unión (Zibechi, 2006, p. 56). Los lazos comunitarios permiten asumir la situación de exclusión ya no como carencia sino como posibilidad, «se emprende el camino de construir un mundo nuevo desde la diferencia» (Zibechi, 2003, p. 91).

En la comunidad la cualificación de esos lazos es más importante que los resultados externos, «el fin es el mismo grupo, la gente que lo compone» (Zibechi, 2003, p. 41). Para Zibechi (2003, p. 133), los lazos afectivos son un freno a la lógica instrumental que ve la comunidad como un medio. Aunque difícilmente se puede evitar y no siempre es negativa, su primacía es un obstáculo para la creación de vínculos comunitarios, porque convierte al otro en un adversario potencial en competencia y aumenta la probabilidad de cooptación de las comunidades por agentes externos como el Estado.

Como puede verse, Zibechi idealiza las comunidades, enfocándolas desde los principios más que desde las prácticas. La comunidad se concibe como todo lo contrario de la asociación, vista como un vínculo jerárquico, con una instancia especializada en mandar, donde el grupo es un instrumento para fines externos y las personas se asumen como medios

y no como fines (Zibechi, 2006, p. 37). Por eso Zibechi (2008, p. 128) duda de que en una comunidad se pueda hablar de poder: «Las Juntas de Buen Gobierno en los municipios autónomos zapatistas, ejercen el poder de forma rotatoria de modo que en un tiempo todos los habitantes de una zona han aprendido a gobernar. Pero, ¿puede hablarse de poder cuando lo ejerce la comunidad?». Su énfasis en el «poder como capacidad» desconoce que en toda relación social, incluso basada en afectos, existe «poder como dominación». El consenso comunitario, construido a partir de fuertes lazos afectivos, se ofrece como el factor que debilita este poder (Zibechi, 2003, p. 40), empero, no analiza la forma como este poder obstaculiza el consenso. Por ejemplo, respecto a Madres de Plaza de Mayo, admite que hubo una ruptura del consenso, pero omite su análisis (Zibechi, 2003, p. 50).

Dado el predominio del colectivo sobre el individuo, cabe preguntar qué tan emancipatorio es el vínculo comunitario. Para Zibechi (2010, p. 110), en los «territorios en resistencia» los individuos se disuelven porque no pueden garantizar la sobrevivencia y se recurre cotidianamente a la comunidad. Reconoce que en las comunidades se practican ciertos tipos de autoritarismo. Por ejemplo, las comunidades vecinales en El Alto son propietarias y gestoras de los recursos de educación, territorio y comercio, condicionando el acceso a la lealtad individual (Zibechi, 2006, p. 56). No obstante, no extrae las consecuencias que este tipo de prácticas tiene para su concepción de la comunidad y la emancipación, aunque resalta que en las comunidades las opresiones no se ocultan sino se trabajan (Zibechi, 2015, p. 191).

Por otra parte, la potencia emancipatoria de las comunidades depende de su capacidad para constituirse en poderes no-estatales, «poderes no separados, no escindidos de la sociedad, que no forman un cuadro aparte, ni para tomar decisiones, ni para luchar, ni para resolver conflictos internos» (Zibechi, 2006, p. 29), como las juntas zapatistas de buen gobierno o las comunidades vecinales de El Alto. Zibechi (2015, p. 26) ve en estos poderes una posibilidad para salir del círculo vicioso en que han caído los procesos revolucionarios que toman el Estado para reproducir la dominación: «el Estado es una relación colonial-capitalista que no puede ser desmontada desde su interior».

Sin embargo, Zibechi es ambiguo, unas veces afirma que los poderes no-estatales tienen una existencia potencial, solo emergen en momentos

[184]

de insurrección, mientras otras veces supone su existencia efectiva. En las insurrecciones de El Alto en 2003 emergen poderes que dispersan el Estado porque las tareas de la movilización no se distinguen de la vida cotidiana, hay una división mínima del trabajo y sus procedimientos — rotación de cargos, asambleas, entre otros— impiden la formación de un cuerpo especializado en mandar (Zibechi, 2006, pp. 35-36). Así, lo que está en potencia en la comunidad irrumpe efectivamente en situaciones excepcionales de insurrección, por tanto, los movimientos sociales pueden crear poderes no-estatales a partir de las potencias de sus comunidades, pero eso no necesariamente implica que lo hagan (Zibechi, 2017, p. 76). De ahí la dificultad para analizar las relaciones entre poderes no-estatales y Estado, pues el potencial poder no-estatal y el efectivo poder estatal coexisten en los mismos espacio-tiempos en tensión: «no existen sociedades ni espacios sociales sin Estado: cuando hablamos de poderes no estatales nos estamos refiriendo a su capacidad de dispersar el Estado o impedir que cristalice» (Zibechi, 2006, p. 103). Por ejemplo, en las comunidades aymara, si bien existe autogobierno, el clientelismo estatal opera en su interior (Zibechi, 2006, p. 190).

No obstante, en general Zibechi da por sentado la existencia efectiva, no potencial, de poderes no-estatales, identificándolos con los vínculos comunitarios permanentes, no solo durante el momento insurreccional, incluso arguye que tales poderes anulan la discusión sobre la «transición» —cara al marxismo— y la «prefiguración», no prefiguran una sociedad futura, «son, de hecho, la sociedad otra realmente posible» (Zibechi, 2015, p. 24). Esta ambigüedad entre lo potencial y lo efectivo es reconocida por el propio autor: «Quiero decir que ese “mundo otro” no existe, pero existe a la vez en forma de prácticas más o menos extensas y permanentes» (Zibechi, 2017, p. 78).

Un problema analítico es la concepción del Estado que sostiene esta argumentación, puesto que lo reduce a un aparato burocrático.³ Por eso Zibechi (2006, p. 47) ve como un «cambio estructural positivo» el que la población pobre latinoamericana esté al margen del Estado, porque a

³ La discusión sobre las dimensiones simbólicas y el carácter de relación social del Estado, más que reducir su comprensión a un aparato burocrático, desborda este trabajo; sin embargo, incluso en perspectivas marxistas que ven el Estado como un «instrumento» al servicio de la clase dominante, nunca se reduce a su faceta de aparato burocrático, sino que depende de las luchas de clase. Una síntesis de estas discusiones en Bob Jessop (1999, pp. 99-126).

diferencia de la clase obrera, la cual operaba dentro del Estado en partidos y sindicatos, los movimientos hoy pueden operar fuera, autónomamente, de ahí también que conciba el poder no-estatal como aquel que no crea una instancia-burocracia separada de la comunidad, especializada en mandar. No obstante, la inexistencia de tal aparato no es suficiente para determinar la existencia de poderes no estatales. En el interior de la comunidad existen relaciones de poder desiguales, de sexo-género, etarias e incluso clasistas, que en una perspectiva micropolítica como la de Michel Foucault (1991) tienen un principio articulador en el Estado; además, la primacía de lo colectivo sobre lo individual cuestiona la inexistencia de poder estatal, porque existe un «consenso» que fundamenta la obligación política, así sea informal y la coerción sea ejercida por toda la comunidad y no por una burocracia especializada (Zibechi, 2015, p. 191).

[186] Esa reducción del Estado a aparato burocrático plantea grandes problemas para examinar qué tipo de relaciones establece con los poderes no-estatales. Hipotéticamente, existen varias posibilidades de poderes no-estatales: lo antiestatal, lo contraestatal y lo paraestatal. Un poder que no emula la «lógica» del Estado —un aparato especializado en mandar al margen de la comunidad— no necesariamente es un poder antiestatal, lo que supondría no ser funcional al Estado ni aspirar a convertirse en Estado; un poder contraestatal se opone a un Estado en particular, pero no necesariamente al Estado como forma política e incluso puede pretender devenir Estado; en fin, un poder no-estatal puede configurarse como paraestatal si coincide con las normas o valores que sustentan el Estado.

Sin embargo, Zibechi no hace distinciones. Por ejemplo, sobre la justicia en las comunidades de El Alto afirma: «no pretendo juzgar la justicia comunitaria [...] sino constatar que en el mundo aymara existen formas de justicia no estatales» (Zibechi, 2006, p. 136). Esta justicia ejercida por la comunidad, que no acude al Estado porque no encuentra garantías para sancionar y restablecer las relaciones comunitarias, trata de reintegrar a quienes incurrir en alguna falta, pero muchas veces aplica la pena de muerte. Es no-estatal, no la ejerce el Estado ni una instancia especializada en castigar, pero eso no la hace menos funcional a la dominación estatal. Estrictamente, es paraestatal porque hace la tarea del Estado y se apoya en los mismos valores: defensa de la propiedad privada, ataque a lo que amenaza el orden, entre otros. Un análisis detallado cabría realizar para otros ejemplos de poderes no-estatales (Zibechi, 2017, pp. 95-96), como la

guardia indígena del Cauca en Colombia, las rondas campesinas en Perú o las autodefensas de Guerrero en México, poderes no-estatales que no siempre dejan de ser funcionales al Estado.

Finalmente, la reducción del Estado a un aparato y una lógica jerárquica olvida las transformaciones que ha sufrido desde el periodo neoliberal en Latinoamérica. Las reformas recomendadas por los organismos multilaterales —promoción de la participación ciudadana, descentralización, fortalecimiento de la sociedad civil— abandonaron los enfoques verticales de la gestión pública. Los movimientos y organizaciones sociales empezaron a verse como agentes funcionales y aliados del Estado para conseguir la «gobernanza» (Aguilar, 2008).

3. Autonomía y emancipación

La autonomía «es parte del proceso de emancipación en el que se cuestiona el lugar heredado en la sociedad» (Zibechi, 2006, p. 176). Zibechi arriba a este concepto examinando los proyectos de autogestión de los piqueteros, en los que deconstruyen prácticamente el lugar que les asigna el sistema, como marginales y desempleados, para «empezar a crear otra vida en esta vida» (Zibechi, 2003, p. 131). Implica una acción «autoafirmativa» que no responde a la agenda establecida desde arriba, como lo hacía el sindicato, porque «decir que no, a cada cosa que nos dice el amo, no nos mueve un pelo del lugar de esclavos» (Zibechi, 2003, p. 112).

[187]

La autonomía también está comprendida en un proceso descolonizador. Basado en Frantz Fanon, Zibechi sostiene que en la «zona del ser» es posible la autonomía individual y social; en la zona del «no ser», por el contrario, no hay lugar para la autonomía dentro de la sociedad dominante, porque la violencia contra los dominados es la norma y no la excepción. En consecuencia, es necesario crear un espacio propio, que resguarde el proyecto alternativo de sociedad (Zibechi, 2015, pp. 23-24). Además, parte de la dominación colonial está sustentada en que el modo de ser del colonizador se establece como objeto de deseo del colonizado. La autonomía permite que el colonizado deje de desear el mundo del colonizador y se autoafirme en un mundo propio, impide que la descolonización se limite a «ser como ellos» y se convierta en una nueva relación de dominación, donde el colonizado ocupa el lugar del colonizador (Zibechi, 2015, pp. 38-39).

Se trata de una concepción del cambio social que no pasa por la toma del poder estatal ni por un periodo de «transición». La emancipación no puede conseguirse si los dominados se organizan como los dominadores, en un Estado. Zibechi sigue la reflexión de Karl Marx sobre la Comuna de París de 1871: el acontecimiento revolucionario no es el punto de partida para la creación del mundo otro, sino apenas «un breve jalón» a un proceso de gestación muy anterior, «da suelta», permite que salgan a flote los vínculos de la sociedad otra que ya existe en la vida cotidiana de los dominados (Zibechi, 2006, pp. 23-24). Por tanto, la autonomía es un fin en sí misma, no un medio para construir otro mundo en el futuro, sino parte del otro mundo en el presente (Zibechi, 2003, p. 49). El cambio social parte de lo local y la autonomía resguarda las prácticas que lo propician.

Precisamente, una crítica señala que las formas de vida comunitarias solo pueden funcionar en pequeña escala y no son una alternativa en el ámbito global. Para Zibechi (2015, p. 192) este argumento pasa por alto que las prácticas emancipatorias siempre se realizan en espacios concretos, en consecuencia, la emancipación implica crear espacios que contrarresten las relaciones sociales hegemónicas; además, esa crítica supone que la transición hacia una sociedad otra tendrá que gestionar los bienes comunes en el ámbito planetario, eso necesariamente implicaría una transición orientada por el Estado, pero las transiciones sociales de larga duración, del feudalismo al capitalismo, por ejemplo, muestran un desarrollo caótico antes que dirigido (Zibechi, 2015, p. 193). Así, una transición dirigida no solo es indeseable, porque supone afirmar el Estado, sino improbable.

[188]

El cambio social desde abajo implica una lucha hegemónica, más que un tránsito súbito, que empieza en las comunidades por la afirmación de la cultura popular, base de la autonomía. Según Zibechi (2003, p. 46), si no existiera una cultura propia en los sectores populares, si estuvieran totalmente alienados por la cultura dominante, no habría posibilidad de emancipación. Por eso critica la perspectiva leninista, para la cual los obreros no pueden emanciparse por sí solos y necesitan de los revolucionarios profesionales, omitiendo que emancipación es necesariamente autoemancipación. En la cultura popular coexisten elementos de la cultura opresora y elementos liberadores, la emancipación pasa por potenciar estos y limitar aquellos (Zibechi, 2003, p. 43).

Pero la autonomía también implica alternativas a las formas de consumo y producción capitalistas, por ejemplo; las mujeres que agencian comedores comunitarios en las periferias de Lima no producen para el mercado, puesto que sus beneficiarios son personas de la misma comunidad y menos de 10% de su producción se vende, por tanto, producen «no-mercancías», sustraídas a la circulación como valor de cambio (Zibechi, 2008, p. 94); una panadería comunitaria en Barracas, Buenos Aires, tampoco realiza sus productos en el mercado, pues tiene 80% de clientes fijos, quienes se implican en las actividades de la comunidad. Mediante la rotación de tareas, en estos emprendimientos los distintos trabajos dejan de ser equivalentes, ya no se trata de trabajo abstracto en función del tiempo sino de un trabajo «útil y concreto» (Zibechi, 2008, p. 116-117); además, el productor se apropia de los conocimientos necesarios para producir en su totalidad un producto, a diferencia de lo que sucede en la cadena de montaje taylorista, que enajena ese saber y ahonda la separación entre productor y producto. En consecuencia, no existe jerarquía entre circulación y producción, trabajos productivos e improductivos: se producen relaciones sociales no capitalistas y el trabajador deja de ser un apéndice de la maquinaria física y social de la industria.

Estos argumentos, sin embargo, presentan aspectos discutibles. Zibechi olvida la vieja polémica que, desde André Gunder Frank a finales de la década de 1960, se ha producido en Latinoamérica sobre el modo de producción y, particularmente, si en el mundo globalizado existen ámbitos no capitalistas. Sostiene que sí existen, en las experiencias productivas de los movimientos, en pugna con las relaciones sociales capitalistas, pero sus postulados están basados en el análisis de una configuración particular del modo de producción: el capitalismo fordista-taylorista (Zibechi, 2006, p. 69). Esa fase se caracterizó por el predominio de estructuras jerárquicas en la relación capital-trabajo, la división y especialización laboral que privan al obrero del conocimiento del ciclo productivo y la aspiración al pleno empleo: el salario como anticipación de la adquisición y realización de las mercancías. Desde esta perspectiva, los ejemplos de Zibechi consiguen sustraerse a la lógica capitalista.

No obstante, sus argumentos pierden efectividad si se acepta que hoy existe otra configuración en el modo de producción: el posfordismo. De acuerdo con Antonio Negri y Michael Hardt (2001; 2004), para tomar

[189]

un ejemplo cercano a Zibechi, en este escenario el capitalismo vive de la producción y reproducción de la vida social. La producción se ha descentralizado y desterritorializado gracias a la informatización y a la automatización que permiten ejercer controles a larga distancia y en tiempo real. Entre otras cosas, esto ha desdibujado el límite entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio. Dado que la vida en su totalidad —lenguaje, pensamiento, capacidad de crear afectos y relaciones sociales— es lo que hoy se explota, la teoría del valor-trabajo ha entrado en crisis, el tiempo ha dejado de ser un indicador del valor. Las relaciones laborales, lejos de la división del trabajo y la especialización tayloristas, hoy se confunden con los espacios y tiempos de la vida privada, la fábrica o la oficina se confunden con el hogar y cada vez es más difícil dejar de producir, desconectarse del trabajo.

La propiedad privada, incluso, presenta transformaciones considerables. Las inversiones son cada vez menos en activos fijos y más en relaciones contractuales que, sin otorgar propiedad, garantizan el acceso a bienes y servicios, pues los activos fijos se convierten en una carga en momentos de crisis mientras el capital líquido puede migrar con facilidad (Rifkin, 2014). Por otro lado, la ideología hegemónica del éxito profesional está sustentada en la creación de fuertes relaciones afectivas entre trabajadores, estimula la proactividad y el emprendimiento, el liderazgo colectivo y horizontal, y el cultivo de la autonomía en un contexto de flexibilización y precarización laboral (Marzano, 2011). Así, es muy complicado determinar que existan espacios fuera del sistema capitalista y más bien habría que preguntarse si los emprendimientos y la autonomía que reivindican los movimientos sociales son funcionales al capitalismo en su fase actual. Habría que analizar las experiencias que trabaja Zibechi bajo las nuevas formas de control, más que oponerlas a una forma de capitalismo ya caduca, el fordismo-taylorismo.

[190]

4. El desafío de los gobiernos progresistas

Según Zibechi (2015, p. 65), los gobiernos progresistas evidencian que la izquierda «no entendió que el Estado no puede ser refundado», no fueron un retorno al populismo ni a la socialdemocracia, sino una alianza entre capitalistas y administradores estatales, estos ofrecieron seguridad jurídica y contención del conflicto, aquellos inversión y respeto a las reglas de juego bajo el mismo modelo neoliberal extractivista (Zibechi, 2010, p. 92). Estos gobiernos diluyen el conflicto, las políticas sociales

funcionan como dispositivos de control sobre los movimientos y las clases dominantes consienten ser conducidas políticamente por los dominados, mientras no cuestionen la explotación capitalista y sus privilegios, configurando una «hegemonía al revés», concepto que Zibechi (2015, p. 167) adopta del pensador brasileño Francisco de Oliveira.

La política social, la militarización y criminalización de la pobreza y los pobres en las periferias urbanas, donde han emergido los desafíos más relevantes al sistema desde el Caracazo (1989), son los principales instrumentos de disciplinamiento de estos gobiernos (Zibechi, 2008, p. 22). El capitalismo contemporáneo no tiene otro modo de hacer frente a la pobreza, que ha dejado de ser un fenómeno residual y ya no depende de la economía nacional (Zibechi, 2008, pp. 39-40). La economía extractivista basada en la minería y los agronegocios necesita políticas sociales, porque ocupa muy poca mano de obra y no produce consumo local.

Según Zibechi (2010, p. 22), las políticas sociales contrarrestan las formas de vida no capitalista que se ingenian los de abajo, son calcadas del combate a la pobreza ideado por el Banco Mundial tras la derrota de Estados Unidos en Vietnam —asistencialistas y focalizadas—, no contemplan cambios estructurales, responden a las formas comunitarias de los movimientos pero se diseñan sin participación ciudadana, a pesar de enarbolar la autonomía de la «sociedad civil» (Zibechi 2010, pp. 124-125). El Banco Mundial se apropió los conceptos de los movimientos —buen vivir, descolonización, lucha contra el patriarcado—, construyendo una retórica tecnocrática utilizada en los gobiernos progresistas por la élite procedente de la academia y las ONG (Zibechi 2015, p. 273). Eso se explica porque los movimientos comunitarios no pueden ser derrotados mediante la represión, excepto por exterminio generalizado. Su derrota procede desde la misma izquierda, de las ONG, los partidos y el propio Estado, que los neutralizan vía cooptación (Zibechi, 2008, p. 84). Por eso, las políticas sociales anatemizan el conflicto, inadmisibles para gestionar cualquier cosa con el Estado, presentado como aliado y no como antagonista, y despolitizan la población apelando a la «sociedad civil» (Zibechi, 2010, pp. 97-98).

[191]

Para penetrar en los territorios el Estado requiere un interlocutor, para construirlo trata de convertir los movimientos en organizaciones sociales tipo ONG. Los movimientos sufren una institucionalización, debilitan sus prácticas horizontales, establecen una división del trabajo jerárquica,

pierden autonomía y su potencial emancipatorio se ve neutralizado o instrumentalizado al servicio de la gobernabilidad (Zibechi, 2010, pp. 93-94). Pasan a formar una red territorial, un «nuevo panóptico» que permite observar todo lo que sucede con los pobres, una forma de control inmanente, ya no exterior a los activistas sino agenciado por ellos mismos (Zibechi, 2010, pp. 103-105). En fin, los emprendimientos que promueve el Estado no solo acaban con la autonomía, sino que fragmentan los movimientos en una infinidad de identidades —mujeres, jóvenes, adultos mayores, entre otros—.

Las críticas de Zibechi son precisas y originales, pero sus concepciones de Estado y movimiento social impiden captar con mayor complejidad la relación entre ambos. En su autocrítica, Zibechi (2017, pp. 38-39) afirma que «la forma como la mayoría abrumadora de movimientos se plegaron a los gobiernos progresistas, revela debilidades intrínsecas en ellos». Este diagnóstico está necesariamente ligado a su perspectiva esencialista del Estado, concebido como el «mal», fundamentalmente jerárquico y burocratizado, y de los movimientos como intrínsecamente progresistas, lo que impide captar la diversidad de relaciones que los actores sociales pueden establecer con los organismos y formas de acción estatales.

[192]

El rechazo de Zibechi a todo lo relacionado con el Estado es ideológico. Sostiene que las transformaciones que requieren los sectores populares no pueden obtenerse mediante el Estado, no se puede construir otro mundo mediante la toma del poder estatal: «Ésa es una nueva ley de hierro de las revoluciones, avalada por todo un siglo de experiencias nefastas» (Zibechi, 2003, p. 202). Esta proposición, sin embargo, incurre en cierto anacronismo, pues no tiene en cuenta las alternativas concretas que enfrentaron los procesos revolucionarios del siglo xx y omite cualquier matiz en una lógica del todo o nada. Pero sobre todo no hay manera de probar qué alternativas distintas a la toma del poder estatal hubieran sido exitosas en la construcción del hipotético mundo otro.

Sin embargo, basado en ese postulado, Zibechi aplica un doble racero: analiza los movimientos desde el punto de vista de las potencias mientras que el Estado solo se ve desde la perspectiva de los límites. Potencias y límites configuran dos formas de hacer política: «Instalarse en las limitaciones es poner en primer plano lo que los movimientos se han visto incapaces de hacer» (Zibechi, 2006, p. 27). Según el autor, la política con base en los límites termina por suplantar el sujeto de los cambios, que ya no es la

sociedad en movimiento sino el partido o el Estado. Así, mientras el Estado es visto como un ente monolítico, el análisis de las potencias emancipatorias de los movimientos es rico en matices. Aunque las interpretaciones de Zibechi se enriquecen a la luz de nuevas experiencias, ese doble racero se mantiene. Por ejemplo, en un análisis reciente deja abierta la pregunta por si los movimientos basados en comunidades pueden constituirse en un paradigma de oposición, dado que sus formas de operación, por el hecho de ser participativas y no delegar la toma de decisión, se hacen muy lentas y solo son posibles en pequeños grupos, cuyos vínculos sean fuertes; sin embargo, al mismo tiempo hace un llamado a no exigir más de lo que han conseguido (Zibechi, 2015, p. 48).

En cambio, su evaluación de los gobiernos progresistas es unidireccional. Considera que no hubo una «refundación» del Estado, «más allá de algunos cambios cosméticos (como colocarle el nombre “plurinacional” a las viejas instituciones heredadas de la colonia o crear nuevas reparticiones dentro de la misma lógica estatista) todo quedó en su lugar, aunque en despachos ministeriales y parlamentos aparecieron ponchos y polleras y se pronunciaron lenguas originarias» (Machado y Zibechi, 2016, p. 15). Sin abordar la discusión sobre la «refundación», esta afirmación evidencia una comprensión limitada del Estado y del problema nacional en Bolivia y Ecuador. El reconocimiento de distintas nacionalidades, ruptura radical con el imaginario de nación mestiza que se estableció desde la fundación de la república, es reducido a cambio «cosmético». La ley constitucional queda reducida a pura formalidad sin consecuencias fácticas ni simbólicas.

[193]

Por otra parte, las limitaciones en el análisis de la relación entre movimientos sociales y Estado se explican por la confusión entre movimientos y organizaciones sociales. Al no distinguir entre organizaciones sociales, organizaciones del movimiento social y otro tipo de redes de relaciones sociales, como anteriormente se argumentó, Zibechi incurre en imprecisiones. Cuando los Estados cooptan ciertas organizaciones no necesariamente cooptan al movimiento social. En los movimientos sociales, entendidos como un tipo específico de acción colectiva, participan redes de relaciones sociales, organizaciones formales o informales con distintos objetivos, incluso ONG y partidos políticos, por lo que decir que el Estado coopta a un movimiento cuando coopta una de estas organizaciones es analíticamente inexacto.

Pero incluso cuando la cooptación se despliega sobre la organización del movimiento social, aquella cuyo fin es promover la movilización, las relaciones sociales de sus integrantes mantienen una potencialidad para producir acción colectiva. No es preciso decir que esas organizaciones perdieron su capacidad de movilizarse por recibir recursos o acatar orientaciones estatales (Zibechi, 2010, p. 97), por el contrario, mientras existan relaciones sociales es posible que de allí emerja la acción colectiva. En este sentido, el papel de las redes de relaciones sociales que sustentan un movimiento, configuren o no organizaciones formales, es análogo al de las formas de sociabilidad obrera en el análisis que de la formación del sujeto clase hizo Marx.⁴

Finalmente, con la idealización de la comunidad, Zibechi parece concebir los movimientos como actores unificados, perdiendo de vista las contiendas por el sentido que se producen en su interior. No existen relaciones sociales antiestatales o anticapitalistas en esencia, su orientación depende del sentido que a ellas se imprima, el cual está constantemente en disputa. Por ejemplo, en Colombia a finales de la década de 1960 el Gobierno creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos como base de respaldo para la reforma agraria y para evitar que el campesinado fuera interpelado por el proyecto revolucionario, pero eso no evitó que, bajo el influjo de distintas corrientes de izquierda que disputaron su sentido, la organización se constituyera en el principal agente de contestación (Múnera, 1998).

[194]

Conclusión

La obra de Zibechi representa un gran esfuerzo por crear categorías analíticas a partir del estudio comprometido de distintos casos latinoamericanos, cuyo elemento articulador es la pregunta por el cambio social sin tomar el poder estatal. No obstante, los problemas conceptuales tienen tanto consecuencias analíticas como sobre las posibilidades liberadoras que designan.

⁴ Marx (1985, pp. 216-217) concebía las relaciones regulares de los obreros en la fábrica como condición necesaria para su constitución en clase, por eso argumentó que el modo de vida de los campesinos franceses, que los distanciaba unos de otros impidiéndoles formar intereses comunes, imposibilitaba concebirlos como clase.

El enfoque de Zibechi pone en cuestión supuestos de las teorías dominantes, como la explicación racional de la acción colectiva, al enfrentarlos a situaciones inéditas como las insurrecciones; no obstante, los problemas de conceptualización —la ausencia de una concepción de «sociedad», el limitado concepto de institucionalización, el supuesto de que las teorías dominantes solo son idóneas para estudiar movimientos institucionalizados y la reducción de los movimientos sociales a acciones con sentido progresista— dificultan el análisis. Zibechi identifica los movimientos sociales con organizaciones y comunidades, en lugar de concebirlos como un tipo particular de acción colectiva y asume que son esencialmente progresistas. Esta concepción plantea problemas para analizar las relaciones entre movimientos y Estado, sobre todo en la coyuntura de los gobiernos progresistas, dejando como única alternativa analítica la autonomía o la cooptación.

La comunidad, la autonomía y los poderes no-estatales nombran la posibilidad de una forma de emancipación que no pase por el Estado, sino por la creación de relaciones sociales alternativas a la lógica jerárquica y representativa, y de formas de consumo y producción contrarias a las hegemónicas; no obstante, la fundamentación de esas categorías pasa por alto que el poder como dominación es inmanente a las relaciones sociales y no existen relaciones en esencia no-estatales o anticapitalistas, sino que su sentido depende de la disputa permanente entre los agentes que de ellas participan. Con cierta idealización se resaltan las potencialidades de la comunidad, descuidando las formas de autoritarismo que anidan en su interior. La ambigüedad con que se formula el concepto de poder no-estatal plantea la necesidad de un análisis detallado que identifique la gama de relaciones que establece con el Estado, pues no todo poder no-estatal le es disfuncional.

Zibechi tiende a reducir el Estado a un aparato burocrático jerárquico pasando por alto dimensiones, su eficacia simbólica y su carácter de relación social, relevantes para pensar los poderes no-estatales y las potencialidades emancipatorias de las comunidades; además, ese concepto corresponde al Estado desarrollista anterior a las reformas neoliberales, de la misma manera que el capitalismo sobre el que basa sus argumentos corresponde al fordista-taylorista. A consecuencia de la reestructuración neoliberal, anterior a los

[195]

gobiernos progresistas, el Estado dejó de ser el agente predominante del cambio social, viéndose obligado a descentralizar, flexibilizar y coordinar su acción con otros actores, incluyendo movimientos sociales, y a adoptar un funcionamiento más complejo que la lógica burocrática jerárquica conceptualizada por Zibechi. Igualmente, la autogestión, el emprendimiento, la producción de no-mercancías o las relaciones de producción horizontales podrían concebirse como alternativas al capitalismo fordista-taylorista, pero, dado que coinciden con las prácticas funcionales al capitalismo posfordista, cabe preguntarse si hoy constituyen alternativas.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, Luís. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F.: FCE.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, D. F.: Siglo XXI.
2. Foucault, Michel. (1991). *El sujeto y el poder*. Bogotá, D. C.: Carpe Diem.
3. Jessop, Bob. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.
4. Holloway, John. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Barcelona: El Viejo Topo.
5. Luxemburgo, Rosa. (1969). Problemas de organización de la socialdemocracia rusa. En: *Teoría marxista del partido político* (pp. 63-95). Córdoba: Cuadernos de Pasado y Presente.
6. Machado, Decio y Zibechi, Raúl. (2016). *Cambiar el mundo desde arriba. Los límites del progresismo*. Bogotá, D. C.: Desde Abajo.
7. March, James. y Olsen, Johan. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México, D. F.: FCE.
8. Marx, Karl. (1985). El dieciocho brumario de Luis Bonaparte. En: *Trabajo asalariado y capital* (pp. 135-239). Bogotá, D. C.: Planeta.
9. Marzano, Michela. (2011). *Preparados para triunfar*. Barcelona: Tusquets.
10. McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer. (1999). *Movimientos sociales, perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
11. McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
12. McCarthy, John. (1999). «Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades». En: McAdam, Doug; McCarthy, John y Zald, Mayer (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 205-220). Madrid: Itsmo.
13. Melucci, Alberto. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

14. Múnera, Leopoldo. (1998). *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, Cerec.
15. Negri, Antonio y Hardt, Michael. (2001). *Imperio*. Bogotá: Desde Abajo.
16. Negri, Antonio y Hardt, Michael. (2004). *Multitud*. Barcelona: Debate.
17. Olson, Mancur. (1992). «La lógica de la acción colectiva». En Battle Albert (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, (pp. 203-220). Barcelona: Ariel.
18. Rifkin, Jeremy. (2014). *La era del acceso*. Buenos Aires: Paidós.
19. Smelser, Neil. (1995). *Teoría del comportamiento colectivo*. México: FCE.
20. Tarrow, Sidney. (1997). *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.
21. Tilly, Charles y Wood, Lesley. (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008*. Barcelona: Crítica.
22. Touraine, Alain. (1987). *El Regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.
23. Zibechi, Raúl. (2003). *Genealogía de la revuelta*. Buenos Aires: Nordan-Comunidad, Letra Libre.
24. Zibechi, Raúl. (2006). *Dispersar el poder*. Buenos Aires: Tinta Limón.
25. Zibechi, Raúl. (2008). *América Latina: periferias urbanas, territorios en resistencia*. Bogotá: Desde Abajo.
26. Zibechi, Raúl. (2010). *América Latina: contrainsurgencia y pobreza*. Bogotá: Desde Abajo.
27. Zibechi, Raúl. (2015). *Descolonizar el pensamiento crítico y las prácticas emancipatorias*. Bogotá: Desde Abajo.
28. Zibechi, Raúl. (2017). *Movimientos sociales en América Latina. El «otro mundo» en movimiento*. Bogotá: Desde Abajo.



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

12 x 12 cm

2019

Medellín



Álvaro García Linera y las contradicciones entre Estado y democracia*

Sergio Felipe Ayala Ruiz (Colombia)**
Silvia Juliana Quintero Erasso (Colombia)**

Resumen

Este artículo explora la forma en que Álvaro García Linera responde a la tensión entre política desde el Estado y política más allá del Estado emergida en el proceso político boliviano durante lo que va corrido del siglo XXI. Una vez explicados los términos de esta tensión, este texto sostiene que el distintivo en la propuesta de García Linera radica en una comprensión sobre la relación entre democracia y Estado caracterizada por actualizar, en el presente latinoamericano, la idea de que una acción política transformadora puede estar situada no solamente en uno de estos dos ámbitos, sino en los dos. En la propuesta teórica de García Linera emergen, sin embargo, distintas ambigüedades que permiten sugerir, al final, grandes dificultades para pensar una política transformadora más allá del Estado que no esté subordinada a las posibilidades de transformación desde lo Estatal.

Palabras clave

Teoría Política; Estado; Democracia; Socialismo; García Linera, Álvaro; América Latina.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** junio de 2019

Cómo citar este artículo

Ayala Ruiz, Sergio Felipe y Quintero Erasso, Silvia Juliana. (2019). Álvaro García Linera y las contradicciones entre Estado y democracia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 199-220. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a09

* Este artículo se realizó en el marco del proyecto de investigación colectiva *Movimientos sociales y subjetividades: desafíos teóricos desde América Latina*, del grupo de investigación Teoría Política Contemporánea (Teopoco), Universidad Nacional de Colombia.

** Politólogo. Historiador. Magíster en Filosofía. Magíster en Economía Política. Miembro del grupo de investigación Teoría Política Contemporánea (Teopoco), Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: sfayalar@unal.edu.co

*** Politóloga. Miembro del grupo de investigación Teoría Política Contemporánea (Teopoco), Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: sjquintero@unal.edu.co

Álvaro García Linera and the Contradictions Between State and Democracy

Abstract

This article explores Álvaro García Linera's conceptualization on the tension between politics from the State and politics beyond the State, tension emerged in the 21st Century Bolivian politics. This study explains, first, the terms of the tension, and second, it argues that the distinctive character of García Linera's proposal lies in a particular understanding of the relationship between democracy and the State. This relationship is characterized by updating, in the Latin American present, the idea that any transformative political action should be unfolded not only from one of these two spheres, but actually from both. However, different ambiguities emerge in García Linera's theoretical proposal that prevents thinking of a transformative politics beyond the State that is not subordinated to the possibilities of transformation from the State.

Keywords

Political Theory; State; Democracy; Socialism; García Linera, Álvaro; Latin America.

[200]

Introducción

El siglo XXI ha transcurrido para Bolivia en medio de un agitado proceso de reorganizaciones políticas e institucionales. De 2000 a 2005 tuvieron lugar distintos procesos de movilización popular en defensa de la hoja de coca, así como la llamada guerra del agua de Cochabamba en 2000 y la guerra del gas en 2003, concentrada especialmente en la ciudad de El Alto y cuyo resultado más conocido es el de la expulsión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada del Palacio de Gobierno. Luego, la consolidación de una fuerza electoral alternativa representada en el Movimiento al Socialismo (MAS), cuya voluntad de poder estatal se hizo real en la elección de Evo Morales en 2006 (Prada, 2009, p. 141). Desde entonces, la emergencia de una inusitada actividad de movilización social y de un gobierno de izquierda que ha intentado desarrollar su mandato navegando en un mar de profundas contradicciones culturales, geopolíticas y socioeconómicas, entre apuestas por alcanzar reformas significativas y la frecuente imposibilidad de romper con lo heredado (Farthing y Kohl, 2014; Webber, 2011; Crabtree, 2008; Prada, 2009).

Sin lugar a duda, el proceso político boliviano no se agota en el gobierno del MAS y ciertamente resultaría reduccionista afirmar lo contrario. Más bien, la elección de Morales «es en parte el resultado de los grandes desajustes en el sistema político boliviano que entre 2000 y 2005 prácticamente borraron del tablero a los partidos y liderazgos tradicionales» (Cunha Filh, 2014, p. 138). No obstante, sería igualmente estrecho reducir todo el proceso político en Bolivia única y planamente a la «movilización social de base», pues se estaría desconociendo la compleja experiencia institucional acaecida en Bolivia en las dos últimas décadas. Lo cierto es que el proceso político-institucional ocurrido durante el gobierno de Morales, «por lo bueno o por lo malo, será seguramente y por mucho tiempo referencia para cualquiera que busque analizar y comprender la política de Bolivia» (Cunha Filh, 2014, p. 137). De cara a ello, la tensión que aparece entre el Estado y los movimientos sociales bolivianos constituye uno de los problemas más notables a los que ha tenido que enfrentarse la teoría política en Latinoamérica.

En este marco que se ubica una de las respuestas teóricas más visibles y relevantes a tal tensión, la referida a buena parte de la producción intelectual

[201]

de Álvaro García Linera,¹ vicepresidente de Bolivia desde 2006. Como intelectual en ejercicio del poder estatal, el pensamiento de García Linera está marcado por una permanente reflexión sobre el Estado en perspectiva de su relación con los otros ámbitos de lo social. Más específicamente, y en particular después de su llegada a la Vicepresidencia boliviana, García Linera se ha enfrentado y ha elaborado una respuesta desde la teoría política a una serie de contradicciones surgidas en el seno de lo que él llama un *Estado revolucionario* en el país andino: Estado y movimientos sociales; democratización y centralización de las decisiones; nación–bloque popular y pluralidad indígena; intereses generales e intereses particulares; entre otras.

Un punto privilegiado a partir del cual él ha abordado este repertorio de contradicciones aparece en la pregunta por la relación entre democracia y Estado. Especialmente durante y después del proceso de instauración de la *Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (2009), García Linera se ha interesado por pensar las implicaciones —puestas en términos de contradicciones— de encarar la crisis del viejo Estado dominante, asumir un proceso transicional de estatalidad y, eventualmente, construir un *Estado nuevo* (García Linera, 2015b). De allí, por ejemplo, la importancia y amplia acogida de obras como *Las tensiones creativas de la revolución* (García Linera, 2011), en donde el autor pretende explorar e identificar una serie de «tensiones» políticas, culturales y económico-sociales que confrontan el ejercicio del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) desde 2006. En este texto, el autor señala que, para el caso de la «quinta fase del proceso revolucionario» —después de la «toma del poder» por parte del bloque popular emergente—, la «revolución democrática cultural» debe enfrentar una serie de contradicciones principales y secundarias (García Linera, 2011, p. 12). Contrario a ser marginal o accesorio, el pensamiento sobre las contradicciones resulta prioritario en la agenda teórica y política de García Linera como parte del proceso revolucionario mismo.

Así, lejos de entregarse a una reflexión autorreferente sobre el aparato estatal o la legitimación de una razón de Estado, su pensamiento sobre este

¹ Álvaro García Linera es un político y pensador boliviano, autor de varios textos frecuentemente citados en la teoría política latinoamericana contemporánea, tales como *La potencia plebeya* (2008), *Las tensiones creativas de la revolución* (2011) o *Forma valor-forma comunidad* (2009). Formó parte de la fundación del Ejército Guerrillero Tupaj Katari en la década de 1980 y del Grupo Comuna en Bolivia. Por la relevancia teórica y política tanto en Bolivia como en el continente, en este artículo se ha optado por estudiar la obra reciente del autor.

último está directamente conectado con la pregunta por cómo entran a jugar las determinaciones sociales, culturales, de clase, económicas y políticas en y hacia el ámbito de lo estatal. Todas estas determinaciones que, en principio, parecen un *afuera* del Estado, están de hecho vinculadas con una idea singular de democracia en la obra del autor. Sin ir demasiado lejos, esta es la interpretación que ofrece García Linera frente al hecho de que la sociedad boliviana en las últimas décadas se ha pensado y construido «democráticamente» en un permanente *desbordar* toda idea de democracia entendida exclusivamente como una forma de gobierno estatal o de «técnica institucional», tanto en las experiencias organizativas, comunitarias y de movilización social como en el trabajo de distintos intelectuales bolivianos contemporáneos.

De cara a todo lo anterior, en este texto se exploran los contornos más generales de la conceptualización hecha por García Linera sobre la relación entre Estado y democracia para responder a la compleja red de tensiones surgidas entre el proceso político boliviano durante el gobierno del MAS. En este marco, el texto presenta dos objetivos principales: por un lado, reconstruir de manera más o menos sistemática los principales elementos conceptuales del planteamiento de García Linera; por el otro, examinar algunas líneas críticas sobre la forma en que estos planteamientos se relacionan y dialogan, en tensión, con los problemas concretos en el seno de la sociedad boliviana a los cuales busca responder. Para ello es crucial incorporar también las voces teórica y políticamente disidentes del oficialismo del MAS (Rivera Cusicanqui, 2012; Modonesi, 2012; Tapia, 2010; Prada, 2009; 2013, enero 16; Webber, 2015).

[203]

Las siguientes páginas se concentran en una selección de textos producidos durante y después de la instauración del nuevo texto constitucional en Bolivia. Para ello, se considera que las claves interpretativas apostadas por García Linera, a propósito del Estado en transición y el Estado nuevo en clave democrática, emergen de manera más decisiva en tal coyuntura para fortalecer el sustento teórico del proceso político dado a partir de la apuesta constitucional del gobierno de Evo Morales.

La tesis de este artículo es que, si bien Álvaro García Linera ofrece una comprensión más compleja sobre lo que implica una acción política transformadora *desde* la estatalidad en la Bolivia del siglo XXI, hay una serie de ambigüedades no resueltas que minan significativamente el potencial

de pensar formas de democracia, comunidad y acción política *más allá* del Estado o *no exclusivamente* desde el Estado. Esto pese a que en la misma obra del autor hay un insistente reconocimiento por plantear que la estatalidad es solo un momento de la democracia y que, en la perspectiva de un «socialismo democrático», es la democracia la que permanentemente revoca, configura y reconfigura lo estatal. Allí, por demás, es donde desempeña un rol crucial el significativo brazo crítico —organizaciones y teóricos no oficialistas— que se ocupa de esta «no suficientemente explorada» dimensión de lo democrático en Bolivia más allá del Estado.

En este orden de ideas, este texto reconstruye, en primer lugar, algunas cuestiones nucleares sobre la conceptualización de Estado que ha venido consolidando García Linera en los últimos años, en especial, puntualizando en su concepción sobre el Estado como relación social; en segundo lugar, se reconstruyen algunas consideraciones generales hechas por el autor respecto a lo que significa para él la democracia, en especial, en cuanto a la dimensión práctica y contingente de esta última y la necesidad de pensar «nuevas democracias»; finalmente, se retoma la forma en que el autor ha venido trabajando lo que a su juicio debe ser una «vía democrática al socialismo», para luego plantear una serie de conclusiones críticas.

[204]

Resulta relevante mencionar que este artículo se ocupa principalmente de las respuestas teóricas de García Linera a los retos arriba expuestos. No se trata de contrastar sus planteamientos teóricos con los desarrollos históricos más concretos de su práctica como dirigente político en Bolivia, si bien se reconoce que esta tarea debe ser objeto de un texto posterior.²

1. Estado

Antes de entrar en materia en esta primera sección cabe decir que, por cuestiones de espacio, este artículo no puede ocuparse de dos temarios importantes a propósito de la comprensión del autor sobre el Estado, los cuales tienen que ver con dos referentes teóricos de central importancia en

² García Linera es probablemente el primer intelectual marxista en llegar al poder en el siglo XXI, frente a lo cual «es necesario considerarle tanto en su producción teórica como en su hacer político, además del contexto boliviano de cual es inseparable» (Cavooris, 2015, p. 5). Sin embargo, en este artículo se resalta cómo específicamente desde la teoría el autor ha intentado responder a una serie de interrogantes en la sociedad boliviana. Esto implica más un ejercicio de énfasis en el análisis y en ningún sentido una apuesta por compartimentar la integralidad de la experiencia política del autor, mucho menos se espera profundizar en las implicaciones de separar teoría y práctica.

sus interpretaciones: por un lado, la influencia de Gramsci, en particular, a través de la construcción de hegemonía y de formas de disputa del sentido común desde el Estado, apelando a liderazgos simbólicos con repertorios culturales que subviertan la tradición (García Linera, 2015b); por otro lado, con respecto a Vladimir Lenin, la reflexión de cómo pensar un tiempo transicional del Estado en donde no basta con apelar a la construcción de hegemonía, sino también a formas de intervención más explícitas en contra de las élites tradicionales en ejercicio del poder, en especial en función de lograr recrear lo que el autor llama un *punto de bifurcación* hacia un nuevo gobierno (García Linera, 2013; 2015a).

Dicho esto, una interpretación interesante sobre cómo se ha dado en concreto la tensión entre política de Estado y política más allá del Estado en los procesos de transformación en Bolivia ha sido la de Raquel Gutiérrez Aguilar (2017), quien señala que en el país Andino, antes y durante la llegada del gobierno de Evo Morales, pueden distinguirse dos horizontes políticos «confrontados y en competencia, con posibilidades intermitentes pero siempre plagadas de tensión y de colaboración entre sí» (p. 37). Por un lado, una perspectiva nacional popular más centrada en la construcción de Estado y en cambiar la relación entre sociedad y gobierno; por otro lado, una perspectiva política comunitaria-popular, cuya principal característica fue la de una apuesta por recrear una «reapropiación colectiva de la riqueza material disponible» (p. 38), incluyendo la construcción de mecanismos de decisión y gestión de tal riqueza. Si bien esta última no corresponde a una postura antiestatista, para la autora este segundo horizonte no es de ningún modo «la reconstrucción de ningún tipo de Estado» (p. 38).

[205]

Aunque desde una orilla distinta a la de Gutiérrez, García Linera también ha buscado generar sus propias respuestas frente a esta tensión, poniendo el énfasis en producir una lectura teórica singular y novedosa del Estado, partiendo de una pregunta central: ¿por qué el Estado para la revolución y cómo hacer política revolucionaria desde el Estado en Bolivia?³ Uno de los propósitos centrales del autor en su comprensión sobre el Estado

³ Vale la pena resaltar que la asunción de un *Estado revolucionario* es mención propia del autor en varios de sus textos. Por ejemplo, en *Las tensiones creativas de la revolución*, el autor analiza los cursos de la democracia boliviana posrevolucionaria, frente a lo cual afirma que «el pueblo boliviano ha consolidado su unidad histórica en torno a un único proyecto de Estado, economía y sociedad» (García Linera, 2011, p. 07). El carácter revolucionario o no del proyecto de gobierno del MAS tiene, en todo caso, distintos matices en las izquierdas y la producción teórica bolivianas y latinoamericanas.

tiene que ver con rechazar los planteamientos que separan la existencia histórica del Estado de la de los otros ámbitos de lo social. Al respecto, una discusión célebre es la entablada con John Holloway (2002) y su tesis de «cambiar el mundo sin tomar el poder». Para García Linera, propuestas como la de Holloway conciben al Estado dicotómicamente aparte de la sociedad y de las clases subalternas, frente a lo cual aparece la trampa de suponer que estas «construyen su historia al margen del Estado, y que este existe al margen y por encima de ellas» (García Linera, 2015a, p. 155). En cambio, García Linera rechaza la premisa de que la acción política transformadora debe marginarse del ámbito de lo estatal, por concebirlo como una expresión aislada de las clases subalternas, irremediabilmente determinado por el capitalismo en toda circunstancia.

La alternativa propuesta por el autor radica en la idea de que el Estado debe ser entendido, en primer lugar, como relación social. Esta particular comprensión, ahora bien, debe ser situada en diálogo directo con la obra del intelectual marxista Nicos Poulantzas. En particular, son dos los aportes que el intelectual boliviano está interesado en rescatar del teórico griego: en primer lugar, su comprensión del Estado en tanto condensación de relaciones de fuerza; en segundo, su reflexión por la vía democrática al socialismo —este punto se retomará más adelante—.

[206]

La premisa más general que rescata García Linera de la obra tardía de Poulantzas⁴ es aquella de una «condensación material de relaciones de fuerzas entre clases y fracciones de clases», idea ya contenida en distintos textos de la obra de Marx (Poulantzas, 2005, pp. 154). En divergencia de una lectura instrumentalista del Estado y de la idea de una homogeneidad total en su existencia histórica, para García Linera el Estado capitalista moderno condensa también la «subalternidad de las clases» y la conjuga «en estado institucional y simbólico» (García Linera, 2015a, p. 155). Esta condensación no implica, sin embargo, una cooptación simple que se traduce siempre en dominación. Antes bien, para el autor «el Estado es también la comunidad social, los logros comunes, los bienes colectivos conquistados» (García Linera, 2015a, p. 155).

Que el Estado sea una relación social que expresa a la comunidad, como la arriba expuesta, implica, cuando menos, tres puntos innovadores

⁴ En especial, García Linera dialoga con lo postulado en *Estado, poder y socialismo*, una de las últimas obras escritas por el pensador griego (Poulantzas, 2005).

en la propuesta del autor boliviano: primero, Linera se refiere a la existencia en el Estado de un contradictorio proceso de monopolización de los bienes comunes; segundo, un constante proceso de estabilización de las relaciones existentes de dominación; y tercero, un permanente proceso de fetichización de la «abstracción real» del Estado.

Frente al primer punto, el Estado tiene una cara «material» representada en instituciones, trámites, burocracia, cárceles, tribunales, poder militar, entre otros (García Linera, 2015a, p. 146); sin embargo, el Estado es «más idea y símbolo que materia» (p. 46), por cuanto las manifestaciones materiales del Estado son solo posibles acorde a un proyecto simbólico más o menos definido que estructura el sentido de tales manifestaciones y les da significado de manera permanente. Como relación dialéctica entre materia e idea, el Estado resulta ser una manera de conocer y darle significado al mundo existente:

De desenvolverse en este tal como ha sido instituido; de saber traducir en acción posible los símbolos del orden dominante instituido y saber desenvolver las acciones individuales o colectivas, ya sea como obreros, campesinos, estudiantes o empresarios, según esas cartas de navegación social que están inscritas en las oficinas, las escuelas, las universidades, el Parlamento, los tribunales, los bancos, etc. (García Linera, 2015a, p. 147).

[207]

Para el autor, todo esto implica un continuo proceso de monopolización de los bienes comunes y, más específicamente, de producción del sentido universal de lo común. En síntesis, un contradictorio movimiento entre sintetizar lo común y monopolizarlo. No obstante, este proceso de monopolización está sujeto a una doble tensión histórica. Por un lado, el hecho de que, aunque este proceso de monopolización se muestra permanentemente en beneficio del todo social, lo común en el Estado capitalista «solamente puede constituirse en tanto se instituye para ser simultáneamente usurpado y monopolizado por unos pocos» (García Linera, 2015a, p. 149). Pero, por otro lado, el Estado es también una «trama fluida de relaciones, luchas, conquistas, asedios, seducciones, símbolos, discursos que disputan bienes, recursos y su gestión monopólica» (p. 149). En suma, el Estado —su existencia histórica misma— no está solamente en función de los intereses de las élites que quieren usurparlo, sino que también es producto de largas disputas y ganancias parciales de las distintas fracciones del todo social.

La clave para el autor radica en que esta trama relacional da cuenta de las relaciones mismas de dominación, resistencia y transformación de la sociedad, inmersas en el sistema capitalista: «el Estado es el constante *proceso* de estabilización de las relaciones existentes (relaciones de dominación) en los cuerpos y marcos de percepción y de organización práctica del mundo» (García Linera, 2015a, p. 147).⁵ Como ya se advirtió, una de las grandes paradojas de este proceso radica en el hecho de que el monopolio de los recursos comunes —y el proceso de monopolización en sí mismo— es mostrado como común a pesar de que solo beneficia a unos cuantos. Esta paradoja simbólica, ahora bien, lejos de ser arbitraria o aleatoria —o definirse como una «batalla autónoma» confinada al «campo de lo estatal»—, se corresponde más bien con las contradicciones en la producción, la vida social y la cultura.

Allí, en tercer lugar, García Linera identifica una cierta fetichización del Estado y de la dominación de este, tanto de parte de quienes quieren conservar una estatalidad en función de la dominación, como de parte de quienes han querido romper con ella. Incluso, «el Estado-instrumento de las izquierdas del siglo xx es un efecto de esta fetichización de la relación social concebida como cosa con vida propia» (García Linera, 2015a, p. 150).

[208]

Dos ambigüedades se asoman hasta acá en el autor: la primera, el hecho de criticar esta fetichización y, a la vez, señalar la necesidad histórica y política de optar políticamente por el Estado es una de las más retadoras —importantes— contradicciones al interior del pensamiento del autor. Para García Linera, optar políticamente por el Estado como una de las vías de la emancipación social reside en el hecho de que sería abstracto pensar que es posible sustraerse completamente —y sustraer la lucha— del ámbito de lo estatal, por la trama relacional que lo vincula de manera ineludible con el todo social.

La segunda ambigüedad, y en consonancia con lo anterior, un punto ciego no suficientemente dilucidado en el planteamiento de García Linera tiene que ver con que toda reflexión por lo común queda circunscrita en el monopolio estatal de lo común. Dicho de otro modo, hay una confusión no suficientemente desarrollada entre lo común *en el Estado* y lo común *más allá del Estado*, desconociendo la existencia de otras experiencias en este último sentido. Un ejemplo arriba citado corresponde a lo señalado

⁵ Énfasis agregado.

por Gutiérrez (2017) a propósito de la vasta diversidad de las experiencias comunitarias-populares bolivianas.

Pese a estas ambigüedades, una de las salidas a las cuales apela el autor es la insistencia en que el Estado, en tanto condensación de relaciones de clase, nunca es completa y homogéneamente favorable a una sola fuerza; por el contrario, el Estado siempre es producto de luchas sociales que generan ganancias parciales de uno y otro bando, por lo cual siempre es «incompleto históricamente» (García Linera, 2015b, p. 14). De hecho, en este principio de incompletitud histórica aparecen intersticios sobre los cuales romper con las fuerzas dominantes que tradicionalmente han detentado el poder estatal, para efectos de propiciar la transformación desde el Estado. ¿De qué forma, entonces, aparecen estos intersticios, acorde a este principio de incompletitud histórica? ¿Cómo se actúa desde el Estado para aprovecharlos en función del cambio histórico? Las siguientes dos secciones reconstruyen brevemente las respuestas del autor a estos interrogantes, resaltando el rol de la democracia y, más aún, la comprensión del autor sobre este concepto.

2. Democracia

También pese a las ambigüedades ya señaladas, García Linera ha planteado una preocupación manifiesta hacia la tarea de construir un pensamiento sobre la democracia más allá del Estado (García Linera, 2013). Como hoja de ruta, lo primero que hay que mencionar es que, en contraste con los textos dedicados a «la cuestión del Estado» en sus distintos interrogantes, la producción de García Linera específicamente sobre la democracia es relativamente menor y, de hecho, está casi siempre en función de —o acompañada de— lo que implica construir Estado en la democracia.

[209]

Al igual que en su abordaje sobre la cuestión de la nación (Cerrato, 2015), la democracia en García Linera está pensada desde las estructuras históricas y las relaciones de fuerza que componen en el presente los significados teóricos y prácticos de esta. Para el autor, de hecho, «no existe la “verdadera” y definitiva definición de democracia, transhistórica y objetiva» (García Linera, 2013, p. 10). En *Democracia, Estado, nación*, el autor manifiesta una idea de democracia como concepto en disputa, como convención histórica o «producto provisional de inter-subjetivaciones resultantes de distintos modos de acción comunicativa», en donde, en todo caso, se juegan y se conjugan de manera desigual relaciones de poder y de

dominación. En tal sentido, pueden encontrarse definiciones dominantes y «legítimas» de democracia, funcionales a un determinado orden de cosas, así como definiciones «subalternas» de democracia, relegadas a la ilegitimidad e invalidadas por el poder dominante. Por tanto, la validez de toda definición de democracia —su «rango de verdad»— es una «contingencia histórica» resultante del estado de la correlación de fuerzas entre las clases en disputa (p. 13). Para el autor estas relaciones de fuerza no surgen de conflictos puramente argumentativos, sino de las contradicciones económicas, culturales y políticas de la sociedad.

En términos de las versiones dominantes de democracia, García Linera señala dos consideraciones críticas: en primer lugar, la democracia es entendida como «herramienta de resultados» (García Linera, 2013, p. 14), esto es, como un conjunto de reglas que posibilita la reproducción ideológica de la legitimidad representativa de las élites en ejercicio del poder a través de su elección constante desde el sufragio de la voluntad general. De esta forma, el hecho democrático queda reducido «a una técnica de agregación de intereses cuya meta es maximizar una utilidad (la selección de elites o resolución de conflictos), similar al papel que en la teoría liberal juega el mercado en la optimización de la asignación de recursos» (p. 20).

[210]

De acuerdo con esto, en segundo lugar, esta versión dominante de la democracia se sitúa en un rotundo desencuentro práctico con la complejidad del orden social, especialmente en cuanto a todo lo disidente y a todo lo que escapa de los márgenes de la legitimidad establecida. En el caso boliviano, el conjunto de normas e instituciones previas al proceso revolucionario resultaban obsoletas, desfasadas y opresivas con respecto a la heterogénea y conflictiva composición de luchas, formas culturales disidentes y expresiones populares del panorama político de este país. Para el autor, las instituciones democráticas dominantes parten de la premisa de una abstracta libertad de concurrencia de individuos exactamente iguales, «con facultades para intercambiar bienes políticos al margen de las coerciones *extra-políticas*» (García Linera, 2013, p. 26).

Frente a lo anterior, García Linera llama a la necesidad de pensar y poner en práctica «otras democracias posibles» que permitan ir más allá de las carencias y limitaciones históricas de una lectura «procedimental y minimalista» de la democracia. Para ello, el autor provee una definición general basada en la idea de *una forma política* de organizar y gestionar el

«bien común» de una sociedad en términos de comunidad. Más aún, una democracia en la que el Estado es solo *un momento* —y no el fin último— de la política. Esto incluye la riqueza comunitaria e intercultural dada en las experiencias asamblearias de los movimientos sociales e, incluso, en la perspectiva del buen vivir:

Se puede entender la democracia como una manera de organizar la gestión del bien común de una sociedad, el modo de esa gestión, la amplitud de ese bien común y las propias características de la comunidad que quiere definirse en torno a ese bien. En este sentido, es una forma política de proceder sobre los recursos e intereses colectivos; es un proceso de renovación de los modos de decidir sobre ese bien común, es una voluntad para redistribuir los recursos comunes; es una deliberación sobre cuáles son esos recursos y necesidades que deben ser objeto de atención y, ante todo, una continua producción del «común» que desea, acepta y pugna por existir como comunidad (García Linera, 2013, p. 28).

Pese a que se plantea la necesidad de pensar «otras democracias posibles» basadas en un ejercicio de subjetivación política abierto a la contingencia, al conflicto y a la revocabilidad de lo estatal, la confusión entre lo común y el monopolio estatal de lo común se reactiva en las líneas dedicadas por el autor a la cuestión de la democracia, en especial, por cuenta del hecho de que el carácter contingente y conflictivo de lo democrático está en función de configurar, replantear, moldear y mejorar lo público-estatal —o el monopolio estatal de lo común—, pero sin una reflexión más detenida sobre las posibilidades de apertura contingente de lo común en otros registros. García Linera parece estar sujeto a la ambigüedad de querer tomar nota de una idea de democracia como actividad de subjetivación contingente, nunca clausurada y conflictiva, pero de encerrar esta premisa de contingencia dentro de los márgenes de lo público estatal.

[211]

Aun así, queda por recorrer un elemento significativo para entender la manera en que el planteamiento de García Linera pretende ser una alternativa que responde a la contradicción entre la pregunta por cómo actuar desde el Estado y la necesidad de acoger la demanda política y teórica de la revocabilidad y transitoriedad de lo estatal, sujeta a la permanente actividad política de una sociedad democrática en constante litigio. En este punto, la elegida por el autor para abordar esta tensión aparece de nuevo con Poulantzas (2005).

3. Estado y democracia, o la vía democrática al socialismo

Dijimos al inicio de este texto que el segundo elemento que retoma García Linera de su interpretación de Poulantzas es aquel de la vía democrática al socialismo. En la apuesta del autor griego se conjugan una lectura heterodoxa del marxismo althusseriano, una actualización del debate entre Lenin y Rosa Luxemburgo a propósito de la relación de los sóviets con el Estado revolucionario y un intenso debate con la filosofía política francesa posestructuralista (Reyna, 2017). Según Michael Löwy (2014, diciembre 18), Poulantzas invoca en especial a Luxemburgo para pensar la relación entre democracia y Estado más allá de un modelo binario en el que sea solo uno de los dos el elemento «decisivo» de la revolución: «El punto que Rosa hizo —y que Nicos recogió, y luego fortaleció— se refiere a la necesidad de combinar tanto la democracia representativa como la directa en el proceso revolucionario».

[212]

La dicotomía entre *estatismo jacobino* y *basismo autogestionario* como dos opuestos inconciliables es abordada por Poulantzas yendo directamente al debate entre Lenin y Luxemburgo a propósito de la relación entre consejismo y Estado (Poulantzas, 2005). Ni Estado como pedestal aislado de las masas ni esencialismo de las masas como único camino posible para la revolución. La tesis de Poulantzas sobre la vía democrática al socialismo requiere entender los desgarres y determinaciones mutuas entre Estado y «masas», no como dos homogéneos y monolíticos campos separados, sino en cuanto a la forma en que se insertan y existen en un determinado estado de las relaciones de clase.

García Linera reinterpreta este planteamiento dialéctico sobre democracia y Estado, de donde se desprende que no hay «socialismo» sino en el seno mismo de esta idea de permanencia de la contradicción y de una temporalidad constante e inacabada. El Estado, como objetivación de la actividad democrática, debe servir para potenciar la democracia y eso implica una apertura irreductible a la posibilidad de que la democracia destruya, transforme y construya siempre al Estado, de nuevo, este siendo solo un *momento* de aquella. No se trata de una eliminación gradual del Estado dispuesta, teleológicamente, a su destrucción última, en cambio, se trata de un estatuto de revocabilidad y reconfiguración permanente a manos de la actividad constante del *demos*.

De cómo se especifica esta particular comprensión de la tensión perseverante entre Estado y democracia en el pensamiento del autor, se pueden destacar tres elementos: primero, como ya se mencionó, la existencia permanente de *intersticios* en el Estado, en tanto entramado de relaciones sociales, intersticios sobre los que fluye la subversión democrática. Estos intersticios son más reducidos y oponen más resistencia en el marco de un Estado anquilosado en la defensa propia, pero se amplían y se vuelven constitutivos en la estructura misma del «Estado nuevo», al punto de ubicar la revocabilidad más lejos de lo excepcional y más cerca de la cotidianidad democrática misma. Se asoma, entonces, una tensión permanente entre la consecución de una estabilidad relativa —no es ideal, en todo caso, un estado en permanente crisis— y la necesidad de potenciar una democracia siempre abierta a la revocatoria de lo instituido.

Segundo, el hecho de que la búsqueda de este equilibrio sea mucho más que una formalidad y no se dé en condiciones históricas, económicas, políticas, culturales y sociales «ideales», sino que se halle inserta en la variante composición de las relaciones de fuerza y de clase, en donde los conflictos van más allá de ser cuestiones meramente comunicativas para involucrar formas de dominación, opresión y explotación en el ser social. Conseguir este equilibrio, entonces, es más difícil por cuenta de que encontrar una justa medida entre Estado y democracia es un ejercicio sometido a la amenaza de los intereses de quienes dominan por perpetuar sus privilegios y de quienes son dominados por subvertir el estado presente de su opresión. Esta «justa medida», lejos de ser un punto de plena estabilidad, parte de reconocer el carácter irresoluble de las contradicciones y de avanzar, hacia la emancipación, sobre la base de nuevos desafíos políticos y sociales que aparecen de manera permanente.

[213]

Tercero, las amenazas a la búsqueda de un equilibrio entre un Estado nuevo y una democracia activamente subversiva no solo se ubican en las relaciones de fuerza «locales» de determinado contexto nacional —el Estado boliviano, la democracia boliviana y la nación boliviana—, sino que están sujetas a la estructura de producción global y la geopolítica global del capitalismo contemporáneo, por lo que la lucha por una vía democrática al socialismo, lejos de encasillarse en el localismo o nacionalismo, debe plantearse en perspectiva de disputa global (García Linera, 2015b, p. 14). La fragmentación de las luchas, por el contrario, termina siendo absorbida

de algún modo por la organización de la producción y de la geopolítica internacional: «A la larga el capitalismo vuelve a reproducirse absorbiendo y alimentándose de esa energía fragmentada. El activismo aislado se convierte sin que uno lo quiera o lo desee en una fuerza productiva del capitalismo porque lo ayuda a regenerarse, lo ayuda a potenciarse; sin desearlo lo ayuda a expandirse» (García Linera, 2015b, p. 16).

Es la idea de socialismo como un «campo de batalla dentro de cada territorio nacional entre una civilización dominante, el capitalismo [y] la nueva civilización comunitaria emergente» (p. 69), el trasfondo sobre el que es pensada la inclausurable relación entre Estado y democracia. Para García Linera (2013), el socialismo no es la llegada de una sociedad plenamente reconciliada consigo misma, en donde al conflicto y a la contradicción se les suprime. Es, en cambio, el espacio para disputar la búsqueda por una democracia no asfixiada por el Estado ni por las determinaciones históricas locales ni por las globales que hacen que el Estado resulte ser asfixiante. Por eso el socialismo es «desborde democrático, es socialización de decisiones en manos de la sociedad auto-organizada en movimientos sociales» (p. 69). Y recrear tal proyecto civilizatorio alternativo, tal «comunidad universal», debe situar la irreductible contradicción democracia-Estado en todas sus determinaciones materiales, simbólicas y a escala global. Por eso, «al final, la comunidad real será universal, planetaria o no será nada» (p. 69).

[214]

4. Ambigüedades

Retomando las menciones críticas hechas a lo largo del artículo, hay cuatro ambigüedades que resaltan en la argumentación de García Linera, todas ellas a propósito de la alternativa teórica puesta por el autor en términos de la relación entre Estado y democracia.

Primero, García Linera parece asumir con ligereza una conceptualización más detallada sobre lo que implica *lo común* más allá del Estado, lo que deja abierta la pregunta de si afirmar que el Estado es un espacio de monopolización de lo común implica necesariamente que la lucha por lo común —y en general, lo común en sí mismo— quede exclusivamente relegado al ámbito de lo Estatal. García Linera parece estar confundiendo permanentemente —y habría que preguntarse si esto puede ser entendido en el marco de la necesidad de legitimar la lucha desde el Estado— estas dos dimensiones. Esto resta posibilidades para pensar más

complejamente las formas de recrear lo común más allá del Estado y de entender que si bien lo común también se disputa desde la estatalidad, esta disputa no se circunscribe exclusivamente a aquel. Esta ambigüedad también emerge en su entendimiento sobre el carácter litigante de la democracia y la revocabilidad permanente a la cual está sujeto el ámbito de lo estatal en ella. Pese a que pretende perfilar al Estado solo como *un momento* de lo democrático, el autor parece priorizar permanentemente al Estado como *el momento* crucial en la construcción de lo común.

Segundo, estrechamente conectado a lo anterior, es la forma en que García Linera ha conceptualizado *lo común* y el problema de la nación sobre la tensión entre las perspectivas de lo nacional-popular y lo comunitario-popular, para lo cual varios críticos han señalado, fundamentalmente, el riesgo de ponderar el primer horizonte —nacional-popular— sobre el segundo. Silvia Rivera Cusicanqui (2015), por ejemplo, entiende la propuesta de García Linera como una «concepción autoritaria e idealista de la Nación» (p. 9) sobre la cual hay un uso pragmático e instrumental de «lo étnico» que no reconoce la diversidad boliviana sino de una manera formalista y funcional al oficialismo. Para la autora, el gobierno del MAS reproduce un discurso de «etnicidad estratégica» que parte de «un pensamiento dualista que postula esencias antes que procesos o prácticas colectivas» (p. 10), lo que deriva en la pretensión de consolidar una «identidad primordial» de «adhesión fuerte» (p. 10). Peter Baker (2015a), por su parte, señala que García Linera permanece atrapado en una lógica que por momentos parece reproducir un modelo clásico de soberanía nacional y, por tanto, una propuesta de plurinacionalidad que va en detrimento de las identidades singulares en Bolivia.

[215]

En esta última línea, otra de las autoras críticas con la argumentación de García Linera es Madelena Cerrato (2015), quien señala que el uso singular que García Linera le da a la idea de nación está sujeto a una doble contradicción. Por un lado, el hecho de que el autor no pueda renunciar a la nación en virtud del potencial ideológicamente subversivo de «la subjetivación colectiva nacional» en el marco de una geopolítica antiimperialista: «La forma–nación evoca la lucha anti-imperialista, la lucha en contra de la dominación y la opresión por independencia e igualdad y, como tal, juega [sic] un rol estratégico en la oposición al trans-nacionalismo del capitalismo global contemporáneo» (p. 336). Pero, por otro lado, Cerrato

señala que, al esbozar un insistente objetivo de unidad nacional, García Linera «no está listo para renunciar a la construcción de un sujeto histórico de la revolución colectivo y soberano, la construcción de un sujeto contrahegemónico capaz de operar activamente el cambio y a la vez resignificar la soberanía del Estado boliviano, manteniéndolo vivo [y con ello] reclamar la legitimidad de la forma Estado nación» (p. 336).

Valorar el uso estratégico de la Nación en términos del antiimperialismo y la recreación de una «gobernabilidad» revolucionaria tiene dos caras. Cerrato —al igual que Baker (2015b)— está interesada en una crítica poscolonial de esta contradicción, lo que dejaría atrapado a García Linera en una insalvable «lógica de la soberanía» y en un «substancialismo teleológico del sujeto de la revolución». En tal sentido, los alcances críticamente transformadores serían menores que las implicaciones en términos de la reproducción de sistemas de creencias dominantes y aún insertados en la colonialidad del saber. En últimas, los autores señalan la carga teórica eminentemente moderna y colonial de una concepción autoritaria e idealista de la nación (Moreiras, 2015, p. 280).

[216] La ambigüedad, en síntesis, se traduce en que pese a la legitimidad de la preocupación de García Linera de responder a la dispersión de las luchas bolivianas a través de un proyecto de construcción de hegemonía y de articulación política, los críticos del oficialismo han señalado que el hecho de que esta preocupación se haya traducido en una propuesta simbólica, principalmente centrada en lo nacional-popular denota aún la reproducción de paradigmas coloniales y de políticas identitarias que pueden resultar violentas con la singularidad de las comunidades que habitan el territorio boliviano.

Lo anterior, al mismo tiempo, es bastante útil para entender la tercera ambigüedad que se quiere señalar aquí. La forma en que en el Estado se consolidan estos imaginarios colectivos y esta apuesta por lo común se concreta también, como el mismo García Linera lo acepta, en dispositivos, instituciones, canales de transmisión cultural e ideológica, aparatos burocráticos, entre otros. Si bien el Estado no es reductible o simplificable a estos últimos —y, de nuevo, ahí aparece el gran aporte del autor en el contexto latinoamericano al analizar la dimensión relacional, de clase y la dimensión simbólica de la estatalidad—, la gran ausencia en el planteamiento de García Linera es la de cómo teorizar más elaborada y detenidamente la relación que

esta dimensión simbólica y relacional tiene con los aparatos de Estado y la forma en que se concreta en acciones y relaciones de poder respecto a otros actores colectivos. En suma, no hay un análisis más detallado del Estado como actor colectivo y como aparato, y de la forma en que esto se traduce en una serie de relaciones —potencialmente violentas— con otros actores y movimientos.

Finalmente, hay una ambigüedad referida a la gran ausencia de una economía política del Estado boliviano contemporáneo, en especial, en términos de sus rentas extractivas y su relación con la economía política global. Poulantzas (2005) fundamenta su comprensión del Estado en un extenso trabajo sobre la relación entre estructura y superestructura y la forma en que distintas tradiciones del marxismo han conceptualizado mecánicamente esta relación, entendiendo al ámbito de lo económico como independiente y autónomo con respecto al ámbito de lo político. Poulantzas está en contra de la idea de que estos dos sean dos autónomos irreductibles, para cada uno de los cuales haya disponible tanto una «teoría general de la economía» como una «teoría general del Estado». Como ya se dijo, la vía escogida por Poulantzas para problematizar y desvirtuar esta dicotomía parte, en primer lugar, de un extendido trabajo sobre lo que significan la economía, el Estado y, por supuesto, la relación entre ambos.

[217]

La forma en que la argumentación ofrecida por García Linera dialoga con lo anterior evade una reconstrucción más detenida del ámbito de lo económico —en particular, de las manifestaciones contemporáneas del capitalismo en Bolivia— y se concentra de forma más minuciosa en una teorización del Estado como lugar de la transformación y la revolución, valga decir, al menos en tres aspectos: i) lo que significa este en términos tácticos y estratégicos; ii) la dimensión simbólica del Estado, más allá de los aparatos estatales más concretos e inmediatos; iii) la relación del Estado con los movimientos sociales y las luchas «de base».

Sin embargo, algunas tesis como la de un «Estado compensatorio» o «revolución pasiva», para el caso de la experiencia del gobierno del MAS (Modonesi, 2012; Webber, 2015), permiten ver que la estructura económico-política concreta de manera problemática varios de los planteamientos allí inmersos y provee un marco de circunstancias que no pueden omitirse para tales efectos: aunque en este periodo hubo una redistribución relativa de la renta que contribuyó a una disminución igualmente relativa de los índices

de pobreza extrema, este proyecto nunca cuestionó de manera significativa las relaciones de clase en los ámbitos local y global sobre las que estaban fundadas las rentas extractivas y los buenos réditos allí obtenidos por cuenta de un *boom* de las *commodities*, orientado, en especial, por el dinamismo productivo de China en la primera década del siglo *xxi* (Webber, 2015). Incluso en términos teóricos, este análisis económico-político resulta igualmente fundamental para concretar y vislumbrar potencialidades y límites a las contradicciones sobre las que se mueven los flujos de condensación de fuerzas y de relaciones de clase, tanto en el Estado como en la democracia —y eventualmente, en la idea de un proyecto de socialismo democrático—. ⁶

Conclusión

En suma, el pensamiento de García Linera busca responder, en la sociedad boliviana contemporánea, al problema de cómo pensar una estatalidad transformadora y en permanente relación tensional con movimientos sociales y de base, con la lógica del Estado-nación en el presente histórico boliviano, con la perspectiva popular de la democracia y con las restricciones del capitalismo global en Bolivia. Para ello, el autor construye uno de los planteamientos más significativos y visibles en la teoría política latinoamericana contemporánea sobre la complejidad de pensar una acción política desde el Estado, en la perspectiva de su relación con las otras instancias de la vida social. Como se expuso, un punto privilegiado para recorrer tal planteamiento es el de la concepción que tiene el autor a propósito de la relación entre Estado y democracia.

Sin embargo, García Linera está sujeto a una serie de dificultades y ambigüedades para pensar la relación entre acción política transformadora desde lo estatal y acción política transformadora más allá de lo estatal. Por un lado, el autor ubica una serie de retos teóricos y políticos pensados en el presente en términos de la relación entre Estado y democracia que refieren una apertura relativa a la contingencia y a una temporalidad de no clausura que configura y reconfigura permanentemente lo estatal, agenciado por un permanente proceso de subjetivación democrática. Pero, por otro lado,

⁶ El tema de la economía política del extractivismo en Bolivia es bastante amplio y trabajado y supera los alcances de este texto, si bien estamos interesados en sugerir la forma en que ocupa una ambigüedad en el planteamiento del autor.

hay una clara subteorización en la propuesta del autor, expresada en una constante confusión entre lo común y lo público, una identificación de lo común con lo público-estatal y una idea de lo democrático, principalmente como potencia litigante y revocadora, que tendría que ocuparse, de manera más detenida, de cómo esto opera a la luz de las contradicciones históricas que le competen a la sociedad boliviana en el presente.

Referencias bibliográficas

1. Baker, Peter. (2015a). The Phantom, The Plebeian and the State: Grupo Comuna and the Intellectual Career of Álvaro García Linera. *Viewpoint Magazine*. Dossier: Álvaro García Linera: A Bolivian Marxist Seduced. Retrieved from <https://www.viewpointmag.com/2015/02/25/the-phantom-the-plebeian-and-the-state-grupo-comuna-and-the-intellectual-career-of-alvaro-garcia-linera/>
2. Baker, Peter. (2015b). Can the State Learn to Live Well? Álvaro García Linera as an Intellectual of the State and Interpreter of History. *Culture, Theory and Critique*, 56 (3), pp. 283-296. DOI: 10.1080/14735784.2015.1012684
3. Cavouris, Robert. (2015). Introduction: A Bolivian Marxist Seduced. *Viewpoint Magazine*. Dossier: Álvaro García Linera: A Bolivian Marxist Seduced. Retrieved from <https://www.viewpointmag.com/2015/02/25/introduction-a-bolivian-marxist-seduced/>
4. Cerrato, Madelena. (2015) Nation Form, Community Form: Nationalisation and Dialectic in García Linera's Thought. *Culture, Theory and Critique*, 56 (3), pp. 333-348. DOI: 10.1080/14735784.2015.1066262
5. Crabtree, John & Whitehead, Laurence. (2008). *Unresolved Questions: Bolivia, Past and Present*. Pittsburg: University of Pittsburg. DOI: 10.2307/j.ctt5vkfjq
6. Cunha Filh, Clayton. (2014). El «proceso de cambio» en Bolivia: un balance de ocho años. *Tinkazos*, 17 (35), pp. 137-153.
7. Farthing, Linda & Kohl, Benjamin. (2014). *Evo's Bolivia: Continuity and change*. Austin: University of Texas.
8. García Linera, Álvaro. (2008). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Clacso.
9. García Linera, Álvaro. (2011). *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
10. García Linera, Álvaro. (2013). *Democracia, Estado, nación*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
11. García Linera, Álvaro. (2015a). El Estado y la vía democrática al socialismo. *Nueva Sociedad*, 259. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/el-estado-y-la-democratica-al-socialismo/>

[219]

12. García Linera, Álvaro. (2015b). *Socialismo comunitario: un horizonte de época*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

13. García Linera, Álvaro; Prada, Raúl; Tapia, Luis y Vega Camacho, Oscar. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: Clacso.

14. Gutiérrez, Raquel. (2017). *Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Madrid: Traficantes de Sueños.

15. Holloway, John. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Buenos Aires: Herramienta.

16. Löwy, Michael. (2014, diciembre 18). Nicos Poulantzas tel que je l'ai connu. *Contretemps. Revue de critique communiste*. Recuperado de <https://www.contretemps.eu/nicos-poulantzas-tel-que-je-lai-connu-par-michael-lowy/>

17. Modonesi, Massimo. (2012). Revoluciones pasivas en América Latina: Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo. En: Thwaites Rey, Mabel (ed.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (pp. 139-167). Buenos Aires: Clacso.

18. Moreiras, Alberto. (2015). Democracy in Latin America: Álvaro García Linera, an Introduction. *Culture, Theory and Critique*, 56 (3), pp. 266-282, DOI: 10.1080/14735784.2015.1070976

19. Poulantzas, Nicos. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México, D. F.: Siglo XXI.

20. Prada, Raúl. (2009). *Subversiones indígenas*. La Paz: Muela del Diablo.

[220]

21. Prada, Raúl. (2013, enero 16). Defensa crítica del proceso. *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=162342>

22. Reyna, Jaime. (2017). El rechazo de lo inerte: Álvaro García Linera y sus primeras lecturas de Marx. *Revista Kavilando*, 9 (2), pp. 457-470.

23. Rivera Cusicanqui, Silvia. (2012, enero 31). Del MNR a Evo Morales: disyunciones del estado colonial. *Bolpress*. Recuperado de <http://www.bolpress.com/print.php?Cod=2012123104&p=1>

24. Rivera Cusicanqui, Silvia. (2015). *Mito y desarrollo en Bolivia: el giro colonial del gobierno del MAS*. La Paz: Piedra Rota.

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

26. Webber, Jeffery. (2011). *From Rebellion to Reform: Class Struggle, Indigenous Liberation and the Politics of Evo Morales*. Chicago: Haymarket.

27. Webber, Jeffery. (2015). Burdens of a State Manager. *Viewpoint Magazine*. Dossier: Álvaro García Linera: A Bolivian Marxist Seduced. Retrieved from <https://www.viewpointmag.com/2015/02/25/burdens-of-a-state-manager/>



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

22,8 x 48 cm

2019

Medellín



Secularismo político en Chile a partir de los enfoques de Robert Audi y de Cecile Laborde

*Cristóbal Bellolio (Chile)**

Resumen

Este artículo explora si Chile puede considerarse secular bajo dos enfoques alternativos: el enfoque de «separación institucional» de Robert Audi y el reciente «enfoque de desagregación» de Cecile Laborde. Respecto del marco de Audi, se sostiene que el Estado chileno respeta el principio libertario, cumple solo parcialmente los requisitos del principio igualitario y está en deuda respecto al principio de neutralidad. Para el poder político chileno, la religiosidad y la ausencia de religiosidad no son valoradas de la misma manera. Con respecto al marco propuesto por Laborde, el Estado chileno cumple, en general, los requisitos de su secularismo mínimo. Subsisten, sin embargo, áreas problemáticas, especialmente cuando los funcionarios estatales emplean razones religiosas no accesibles en el foro legislativo, violando lo que Laborde llama el Estado justificable, y cuando el Gobierno utiliza formas de establecimiento simbólico que pueden afectar un estatus cívico igualitario, violando lo que Laborde llama el Estado inclusivo.

[222]

Palabras clave

Teoría Política; Secularismo; Religión; Estado; Iglesia; Chile.

Fecha de recepción: febrero de 2019 • **Fecha de aprobación:** junio de 2019

Cómo citar este artículo

Bellolio, Cristóbal. (2019). Secularismo político en Chile a partir de los enfoques de Robert Audi y de Cecile Laborde. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 222-247. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a10

* Abogado. Magíster en Jurisprudencia y Teoría Política. Doctorado en Filosofía Política. Profesor e investigador de la Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Correo electrónico: cristobal.bellolio@uai.cl - Orcid: 0000-0002-7547-7773 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=8L8S57cAAAAJ>

Political Secularism in Chile from Robert Audi's and Cecile Laborde's Approaches

Abstract

This article explores whether the Chilean State might be considered secular from two alternative approaches: Robert Audi's «institutional separation», and Cecile Laborde's recent «disaggregation approach». Regarding Audi's framework, the study claims that the Chilean State fulfils the libertarian principle, partially meets the requirements of the egalitarian principle, but it does not respect the principle of neutrality, for religiosity and its absence are not valued in the same way by the Chilean political power. Regarding Laborde's framework, the study shows that the Chilean State meets, in general, the requirements of her «minimum secularism» standard. However, some difficulties become evident when state officials employ religious non-public reasons in the legislative forum, thus, violating what Laborde calls the «Justifiable State,» as well as when the government uses forms of symbolic establishment that might affect the equal civic status, thus violating what Laborde calls the «Inclusive State.»

Keywords

Political Theory; Secularism; Religion; State; Church; Chile.

[223]

Introducción

En las dos últimas décadas, Latinoamérica ha experimentado un progresivo proceso de secularización cultural. Mientras en 1995 80% de la población se declaraba católica, en 2017 solo lo hizo el 59%. En Chile, específicamente, los autodeclarados católicos bajaron de 74% a 45% en el mismo lapso de tiempo. Solo en Honduras, Nicaragua y Panamá el catolicismo registró una caída más pronunciada. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros lugares del continente, donde el descenso del catolicismo se compensa parcialmente con el aumento de la población evangélica, el segmento que más crece en Chile es aquel que no declara «ninguna religión»: sube de 7% en 1995 a 35% en 2017 (Latinobarómetro, 2018, enero). En resumen, la Iglesia Católica chilena ha perdido su hegemonía histórica. Sigue siendo la afiliación religiosa mayoritaria, pero ahora debe compartir el espacio de influencia con otras denominaciones y expresiones no-religiosas. Este trabajo, sin embargo, no indaga sobre el proceso de secularización cultural en Chile, sino que examina si acaso el Estado chileno puede ser considerado secular o laico desde un punto de vista político.

[224] Esta es una distinción importante, ya que por secularización la filosofía analítica —particularmente, la teoría política liberal— entiende el proceso a través del cual la sociedad abandona las manifestaciones tradicionales de la fe, mientras que por secularismo se entiende su dimensión estrictamente política, esto es, cómo las instituciones del Estado actúan con independencia del poder religioso. Así, por ejemplo, Charles Taylor (2007) aborda el problema de la secularización de la sociedad occidental y luego, junto a Jocelyn Maclure (2011), aborda el problema de la separación institucional entre Estado e Iglesia, es decir, del secularismo político.¹ Para todos los efectos relevantes, este artículo entiende que Estado secular y Estado laico son términos intercambiables.

Nominalmente, el Estado chileno se separó de la Iglesia católica a partir del ordenamiento constitucional de 1925.² Sin embargo, son muchas las áreas donde los discursos, rituales y privilegios religiosos se expresan

¹ Para una introducción al tratamiento del secularismo político en la teoría política contemporánea, véase Rajeev Bhargava (2006).

² Para un análisis histórico, tanto del proceso de secularización social como del progresivo secularismo político que experimentó Chile en la segunda mitad del siglo XIX y que concluyó con la separación del Estado y la Iglesia en la Constitución de 1925, véase Sol Serrano (2008).

en la esfera pública. En esa línea, este artículo interroga si acaso tiene Chile un Estado secular.

Para responderla, se utilizan dos enfoques o marcos de análisis propios de la teoría política liberal. El primero corresponde a la teoría de separación institucional entre Iglesia y Estado desarrollado por el filósofo estadounidense Robert Audi a finales de la década de 1980. El segundo corresponde a la estrategia de desagregación de la religión que ha propuesto recientemente la teórica política francesa Cecile Laborde. Así, en la primera sección se presentan los elementos centrales de la teoría de Audi. La segunda sección examina si acaso Chile tiene un Estado secular a partir del cumplimiento de los requisitos de su teoría. La tercera sección presenta los elementos centrales de la teoría de Laborde. La cuarta examina el caso chileno a la luz de esta teoría. En otras palabras, dos secciones teóricas y dos secciones que tienen por finalidad evaluar si Chile tiene un Estado secular a partir de estos marcos de análisis.

1. La teoría de separación institucional entre Estado e Iglesia

Tres criterios normativos enumera Audi (1989; 2000) para evaluar la efectiva separación institucional entre Estado e Iglesia. Al primero le denomina principio *libertario*, pues establece el derecho de todas las personas de profesar el culto que estimen conveniente dentro de los límites del orden público. Este derecho no solo incluye la dimensión de la conciencia individual, sino que se extiende a la práctica colectiva. Habrá casos en los cuales dichos límites serán controvertibles. Por ejemplo, el consumo ritual de peyote por parte de tribus nativas en Norteamérica o de marihuana por parte de grupos rastafari que la utilizan como una vía de exploración espiritual. Ambas drogas son normalmente consideradas ilegales, pero estos colectivos recurren al poder político que suspenda la aplicación general de la ley cuando dichas sustancias son utilizadas en un contexto religioso. Otros casos complejos de libertad de culto se dan cuando ciertos grupos religiosos reclaman el derecho de hacer uso del espacio público de una forma que implica abierto proselitismo. Sin perjuicio de estos casos difíciles, en lo medular, el cumplimiento del principio libertario compromete al poder político a respetar las distintas creencias de la población. Es un criterio de *laissez faire* religioso. En este sentido, los individuos gozan de libertad religiosa, entendiendo libertad en clave negativa: es un ámbito

[225]

de no-interferencia. Su fundamento se encuentra en la idea de tolerancia que históricamente ha definido al pensamiento liberal: el gobernante se abstiene de establecer qué filiaciones y prácticas religiosas tienen cabida en la sociedad. Cumpliendo ciertos requisitos básicos, todas son permitidas.

El segundo criterio es el principio *igualitario*. Establece que el Estado no puede hacer diferencias en el trato que otorga a las distintas denominaciones religiosas. En teoría, la autoridad política podría permitir la libertad de culto en sus diversas formas —respetando el principio libertario—, pero al mismo tiempo imponer ciertas cargas o gravámenes, o bien granjear subsidios o beneficios a algunas confesiones religiosas y no a otras. Es decir, aun en un marco de libertad religiosa negativa, el Estado podría distribuir sus recursos políticos, materiales y simbólicos en forma desigual entre las distintas confesiones que pueblan su territorio. El caso más extremo son aquellas teocracias que, si bien permiten algunas expresiones de disidencia religiosa, establecen al mismo tiempo que solo los fieles de la religión oficial pueden acceder a ciertas posiciones de poder. También se viola el principio igualitario, aunque apenas formalmente, en aquellos Estados democráticos donde existe una religión oficial de Estado, como en Reino Unido y Argentina. En ambos existe libertad religiosa. Aun así, el monarca de Reino Unido es siempre la cabeza de la Iglesia de Inglaterra, mientras la constitución argentina establece que «el Gobierno federal sostiene el culto católico, apostólico y romano» (Ley 24430, Capítulo primero, Artículo 2).

[226]

El principio igualitario, en cambio, impone al poder político el deber de tratar a todas las expresiones religiosas con igualdad. En un Estado secular ideal, según Audi, no hay espacio para privilegios ni aun al pretexto de una larga relación histórica entre el poder político y alguna de las Iglesias que pueblan su territorio. Tampoco es pretexto la capacidad de presión política que tienen algunas comunidades. Es común que confesiones religiosas hegemónicas intenten que la legislación blinde su posición aventajada, limitando los espacios a la competencia. Pero el Estado secular no puede exhibir favoritismos al respecto, ni en términos de legislación ni en términos simbólicos. Lo hace, por ejemplo, cuando establece que solamente los miembros de ciertas Iglesias pueden acceder a ciertos cargos en el sector público o cuando se conceden exenciones tributarias que se aplican solo a ciertas organizaciones religiosas en desmedro de las demás. El principio igualitario encuentra su fundamento en la promesa liberal de no discriminación.

Finalmente, el tercer principio que ofrece Audi es el principio de *neutralidad*: el poder político debe tratar a la religiosidad de la misma manera en que trata a la no-religiosidad. En teoría, un Gobierno podría entregar a todas las confesiones y sectas religiosas un trato igualitario, y al mismo tiempo podría discriminar contra aquellas personas que no se consideran parte de ninguna. La diferencia entre el principio igualitario y el principio de neutralidad es que el segundo exige que la imparcialidad estatal impere no solo entre denominaciones religiosas, sino entre la religiosidad y la ausencia de ella. Mientras el principio igualitario prescribe que el poder político no debe poner sus recursos al servicio de la promoción de ningún credo particular, el principio de neutralidad prescribe que tampoco puede hacerlo respecto del valor que subyace a todos los credos religiosos.

Sobre esta distinción, Brian Barry (2002) analiza el caso de Carlos, príncipe de Gales. Para congraciarse con las comunidades musulmanas de Reino Unido, Carlos declaró que, en el evento de ascender al trono, cambiaría el título tradicional de *Defender of the Faith* —el cual llevan los monarcas británicos desde tiempos de Enrique VIII en alusión al anglicanismo— por *Defender of Faiths*, en plural. Los ateos, agnósticos y no-creyentes quedarían fuera de la protección real, aunque sea en un sentido simbólico. El principio de neutralidad, en cambio, exige que la autoridad política no haga diferencia entre unos y otros. Es un criterio no exento de problemas, en el entendido de que la frontera entre religiosidad y no-religiosidad no es clara. Hay muchos grises entre el teísmo convencional —cristianismo, judaísmo, islam— y el ateísmo militante que niega la existencia de cualquier divinidad. ¿En qué categoría clasificamos al deísta que cree en la participación de una fuerza sobrenatural en el origen cósmico, pero que luego se retira de la escena y no vuelve a intervenir?, ¿o al panteísta que cree que la naturaleza misma es la expresión auténtica de la divinidad? Por otro lado, el poder político tiene obvias dificultades para definir los contornos del fenómeno y la experiencia religiosa (Sullivan, 2005; Laborde, 2017; Precht, 2006). Sin perjuicio de los casos difíciles, en lo medular, el principio de neutralidad coloca a la población no creyente en el mismo plano de reconocimiento público que a la población creyente.

[227]

El cumplimiento de estos tres principios permite sostener, en el enfoque de Audi, que el poder político está institucionalmente separado del poder religioso. A continuación, se abordará en qué situación se encuentra el sistema político chileno al ser evaluado con estos estándares.

2. El Estado chileno frente a la teoría de separación institucional

Respecto del principio libertario, es razonable contestar afirmativamente. En Chile, la libertad de conciencia está garantizada constitucionalmente. Así, el artículo 19 numeral 6.º asegura a todas las personas «la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público». Es decir, el orden constitucional reconoce explícitamente el derecho de todo ciudadano a profesar la religión que estime conveniente. Nadie debería sufrir coerción estatal por ello. Los problemas aparecen al precisar los límites de esta garantía.

[228] En 2012, una pareja que realizaba rituales chamánicos con ayahuasca en la comuna de Pirque fue absuelta por los tribunales de justicia. Si embargo, el fallo no se concentró en su libertad religiosa sino en el silencio de la ley frente al tráfico y consumo de la sustancia. Hasta hoy, grupos de consumidores de cannabis continúan batallando en la arena legislativa y en las cortes por su derecho a lo que ellos entienden como una experiencia de carácter espiritual. Tampoco pudieron invocar con éxito el principio libertario los seguidores chilenos de la llamada secta Moon, que vieron cancelada su personalidad jurídica en 2005. La Iglesia de la Unificación —su verdadero nombre— reconoce la existencia de una deidad universal e identifica en el coreano Sun-Myung Moon la segunda venida de Cristo. El Estado chileno juzgó que algunas de sus prácticas eran incompatibles con la moral y las buenas costumbres, pues —entre otras cosas— celebraban matrimonios colectivos entre desconocidos y aprobaban rituales de sanación violentos.

Estos casos introducen la pregunta de si acaso la vocación paternalista del Estado —el cual interviene en nombre de la salud física y emocional de los fieles respectivos— debe prevalecer por sobre la libertad de culto, por radical o extravagante que el culto sea. Si la adscripción a una determinada institución religiosa es voluntaria, ¿qué legitimidad tiene la autoridad para impedir sus prácticas cuando estas se llevan a cabo entre adultos autónomos que no dañan a terceros ajenos a la práctica? Una parte de la literatura liberal sugiere que lo único que debe y puede hacer el poder político es asegurar una especie de «derecho de salida» (Kukathas, 1992) para quienes quieran abandonar la asociación religiosa por las razones que sean. En ese sentido, de acuerdo con el espíritu del principio libertario, no le corresponde al Estado evaluar la moralidad intrínseca de un determinado culto religioso.

Respecto del cumplimiento del principio igualitario, el Estado chileno ha avanzado en las últimas décadas. A partir del acuerdo político alcanzado con la Santa Sede en 1925, se reconoció en forma exclusiva a la Iglesia católica como personalidad jurídica de derecho público. En 1972, el mismo estatus fue conferido por ley a la Iglesia ortodoxa vinculada al Patriarcado de Antioquía. La Ley 19638 de 1999 —más conocida como Ley de Cultos— extendió este estatus a otras entidades religiosas reconocidas por el Estado.³ La principal diferencia entre la Iglesia católica y la Iglesia ortodoxa, por un lado, y el centenar de Iglesias protestantes que accedieron a la categoría de personalidad jurídica de derecho público gracias a esta ley, por el otro, es que las segundas debieron iniciar un procedimiento administrativo para obtener el reconocimiento del Estado, debiendo someter sus estatutos a la aprobación del Ministerio de Justicia y quedando su estatus legal sujeto a una eventual cancelación por sentencia judicial. También se han observado algunas diferencias en materia de autonomía para crear órganos religiosos y en cuanto al régimen de administración de bienes (Salinas, 2004; Precht, 2006).

Sin perjuicio de estas asimetrías menores, al abandonar la «interpretación reduccionista» que buscaba limitar la personalidad jurídica de derecho público a la Iglesia católica romana y a la Arquidiócesis ortodoxa, le ley chilena avanza en materia de paridad (Precht, 2006). Si bien algunos sostienen que la Iglesia católica latinoamericana se ha opuesto sistemáticamente a que las demás denominaciones mejoren sus estatus, promoviendo medidas para dificultar el desempeño de las Iglesias protestantes (Gill, 2006), lo cierto es que, al menos en Chile, se ha «nivelado hacia arriba»: en lugar de quitarle al catolicismo sus privilegios, se han extendido sus beneficios, lo que está en sintonía con el principio igualitario de Audi. Así, por ejemplo, todos los templos dedicados al culto —sin distinción alguna, una vez que son reconocidos por el Estado— gozan de similares exenciones tributarias.

Más allá del ámbito estrictamente legal, es posible identificar un ámbito de desigualdades simbólicas. El Ejército de Chile es un buen ejemplo. Aunque se trata de una institución históricamente asociada al credo católico,

³ Esta ley deja constancia expresa de lo que ya había sostenido la mayoría de la comisión elaboradora de la Constitución chilena de 1980, esto es, que todas las confesiones religiosas —y no solo la católica y la ortodoxa— gozaban de personalidad jurídica de derecho público una vez reconocidas por el Estado. Dicha constancia expresa parece haber sido necesaria. Hasta la entrada en vigor de la Ley de Cultos, parte significativa de la doctrina chilena negaba la personalidad jurídica de derecho público de los entes religiosos no católicos (Silva y Silva, 1991; Corral, 1998).

el censo de 2002 reveló que uno de cada cuatro de sus integrantes profesaba algún tipo de fe evangélica. En 2005, cuando 44 soldados perecieron en la tragedia del volcán Antuco, el Ejército organizó los respectivos servicios fúnebres de acuerdo con el rito católico, lo que fue rechazado por más de la mitad de los deudos. Se aceleraron entonces las gestiones para incorporar un capellán evangélico que pudiera atender las demandas espirituales del contingente, lo que ocurrió en 2008 (Escobar, 2009, octubre 23). El Ejército, a través de sus canales oficiales de comunicación y redes sociales, continúa refiriéndose a la Virgen del Carmen como «Patrona y Generalísima de las Fuerzas Armadas de Chile» y «guía espiritual de los soldados» (Ejército de Chile, 2019, julio 19). Sin embargo, algunos estudios concluyen que la Armada de Chile es la rama que presenta mayor influencia del catolicismo en su normativa interna y procesos de formación (Díaz, 2006). En varias de estas instituciones, incluyendo a Carabineros de Chile, se realizan periódicamente ceremonias de bautismo, primera comunión y confirmación para sus efectivos, en las cuales los altos oficiales suelen manifestar que dicho camino espiritual contribuye a la formación profesional. En resumen, las Fuerzas Armadas de Chile no han estado a la altura del principio igualitario.

[230] La Moneda, el Palacio de Gobierno, tuvo solo un capellán católico hasta 2001, fecha en la que incorporó a su primer capellán evangélico. Más tarde sumó a un representante del judaísmo. También se trata de un avance si se trata de asegurar mayor igualdad simbólica entre las distintas confesiones religiosas. La pregunta es si dichos avances obedecen a una convicción normativa o bien son políticamente prudentes: ¿se hubieran incorporado capellanes evangélicos a La Moneda si los últimos censos de población no hubieran registrado un aumento en la feligresía de dicha comunidad religiosa? Lo mismo cabe preguntarse respecto de la institución del «Día nacional de la Iglesias Evangélicas y Protestantes», feriado creado en 2008 bajo el gobierno de Michelle Bachelet. Sin capacidad de presión política, es difícil que se vean capellanes musulmanes, Hare Krishna o mormones en el Palacio de Gobierno. El problema de las consideraciones meramente cuantitativas y de *realpolitik* es que legitiman un trato desigual entre religiones mayoritarias y minoritarias.

El principio igualitario, en cambio, no está constreñido por consideraciones numéricas ni depende de la capacidad de presión política de las distintas denominaciones. Por el contrario, dicta que el Estado tiene el deber de tratar a todas las entidades religiosas de la misma forma, sin

importar el tamaño o la influencia de la comunidad. El principio igualitario se satisface si todas las entidades religiosas son ascendidas al goce de los mismos beneficios, o bien si todas descienden de categoría ante los ojos del Estado. Si algunas denominaciones tienen presencia formal en los organismos públicos, entonces todas deben tenerla. Es una regla de justicia simple: todas o ninguna. Esto no implica desconocer que las exigencias filosóficas son difíciles de conciliar con la praxis política. Efectivamente, nadie reclama por la ausencia de un representante del caodaísmo o del unitarismo universalista en el Palacio de Gobierno. Además, algunas denominaciones religiosas menos tradicionales carecen de una figura de autoridad que pueda *representarlos* ante los organismos públicos, tal como lo hacen sacerdotes, pastores y rabinos. En otros casos, la misma comunidad religiosa rechazaría el espacio. Por ejemplo, es improbable que los testigos de Jehová o los cuáqueros tengan interés en una capellanía castrense tratándose de confesiones declaradamente pacifistas.

En algunos casos, no es fácil determinar qué se considera religión para efectos de equiparar el trato estatal: ¿son religiones el *New Age*, el druidismo celta, el culto satánico o la devoción popular Maradoniana en Argentina? El filósofo Daniel Dennett (2006), por ejemplo, ha sugerido que la religión es un sistema social cuyos participantes creen en uno o más seres sobrenaturales cuya aprobación es buscada. El problema de esta conceptualización es que deja fuera muchas expresiones de espiritualidad que suelen considerarse religiosas, como el budismo. Esto confirma la dificultad que tiene el poder político si se trata de definir con precisión los contornos del fenómeno religioso con propósitos regulatorios.

Si bien el Estado de Chile cumple en materia de libertad religiosa mientras presenta significativos avances en materia de igualdad religiosa, los resultados en materia de neutralidad entre creyentes y no creyentes no son buenos. El principio de neutralidad se refiere a la imparcialidad que deben exhibir las instituciones políticas respecto a los distintos tipos de espiritualidad que manifiestan los ciudadanos, incluyendo la ausencia de espiritualidad. El Estado chileno sería neutral si fuese indiferente respecto de las creencias religiosas de su población, tal como lo es respecto de sus orientaciones sexuales o sus preferencias culinarias. En diversas instancias, sin embargo, sus autoridades han expresado una idea distinta. En diciembre de 2011, a propósito de las celebraciones religiosas —Navidad y Janucá— que se llevaban a cabo en edificios públicos, el entonces presidente

[231]

Sebastián Piñera señaló: «Este es un gobierno que no es neutral con respecto de la espiritualidad, que cree firmemente, al menos como presidente y como creyente, aunque pecador, en el valor de la espiritualidad, y por eso buscamos promoverla y hablar de Dios» (Cooperativa.cl, 2011, diciembre 23).

En 2013, la candidata oficialista Evelyn Matthei fustigó el programa de gobierno de su contendora Michelle Bachelet, específicamente respecto de la promesa de terminar con las referencias religiosas en los juramentos prestados ante los poderes del Estado. Frente a una multitud de fieles evangélicos, señaló: «Ustedes saben que Dios pone a los gobernantes y Dios los saca, pero Él espera que ustedes le ayuden [...]. Si el día de mañana tenemos un país absolutamente laico no lloren cuando no han tratado de parar este movimiento, cuando podían hacerlo con su voto» (Cooperativa.cl, 2013, noviembre 25).

[232] Matthei no ganó, pero las promesas de Bachelet tampoco se hicieron efectivas, las referencias religiosas no desaparecieron. Con el regreso de Piñera al poder en 2018 no se han registrado avances conforme al principio de neutralidad. En su visión, el Estado debe limitarse a asegurar libertad religiosa e igualdad entre los distintos credos. Piñera considera legítimo —e incluso imperativo, de acuerdo con sus convicciones morales— utilizar recursos públicos para promover la religiosidad en cuanto tal. Es decir, no hace proselitismo exclusivo a favor de su fe católica, hace proselitismo ecuménico. El mensaje que envía Piñera es que el poder político es indiferente respecto del credo escogido, *en la medida que se escoja uno*. A la inversa, el mensaje es que quienes no profesan ningún tipo de creencia religiosa —ateos, agnósticos, librepensadores, no creyentes en general— no son dignos de la misma valoración. En otras palabras, su gobierno piensa que es mejor creer en algo que no creer en nada.

Sebastián Piñera es pródigo en referencias a Dios, una práctica a la cual la literatura anglosajona denomina *God Talk*. En Estados Unidos, la mayoría de los presidentes hace alusiones a Dios en sus discursos, aunque la práctica se intensifica cuando los republicanos están en el poder, como fue el caso con George W. Bush (Lincoln, 2006). En los últimos años, en Latinoamérica, Dios ha desfilado en la boca de los gobernantes de izquierda, como Hugo Chávez, Rafael Correa y el tándem Daniel Ortega y Rosario Murillo. En el caso del presidente chileno, Piñera ha sugerido que

sus menciones a Dios son genéricas (Bellolio, 2014). Es decir, se estaría refiriendo a todas las divinidades, llámese Dios, Jehová, Alá, entre otros. Aquello es consistente con el principio igualitario, pero no lo es respecto del principio de neutralidad, ya que una porción relevante de la población no cree en ninguna de esas divinidades. Esta parte de la población puede estimar que la idea de una deidad personal, como la describía Albert Einstein, es intelectualmente infantil además de moralmente castradora (Hitchens, 2009). En conclusión, según el principio de neutralidad, el gobierno chileno falta el debido respeto a sus ciudadanos no creyentes cuando insiste en la promoción de la creencia religiosa, cualquiera que esta sea, por estimarla superior a la no-creencia religiosa.

Para despejar dudas, el principio de neutralidad también sería violado si el gobierno incentivara el ateísmo o una actitud hostil frente a la religiosidad. La separación institucional que describe Audi apunta a un Estado secular, no antirreligioso. Secular, en el sentido liberal, equivale a no tomar partido por ningún set de creencias metafísicas respecto de la existencia o inexistencia de un orden trascendental o sobrenatural. No implica censurar el fenómeno religioso en ninguna de sus expresiones ni transformarlo en blanco de hostilidades sistemáticas, como lo fue en la esfera de influencia de la Unión Soviética en el siglo xx. El principio de neutralidad, por tanto, no debe ser interpretado como parte de una asonada laicista. Lamentablemente, este fue el argumento que varios actores políticos chilenos esgrimieron para oponerse a una reforma al reglamento del Congreso que propuso en 2016 la diputada comunista Camila Vallejo.

[233]

En Chile, las sesiones de la Cámara Baja todavía se abren «en nombre de Dios». Vallejo propuso reemplazar dicha alusión religiosa por una fórmula más secular: que las sesiones se abran «en representación del pueblo de Chile». El proyecto fue interpretado por algunos como una agresión a la religión (Emol, 2016, octubre 11). Pero es una objeción fuera de lugar. Vallejo no pide que las sesiones se abran en nombre de Darwin o advirtiendo sobre la inexistencia del dios cristiano. Pide omitir la referencia teísta y en su lugar aludir a lo que tienen en común: su calidad de representantes. En cualquier caso, sobreviven en la legislación chilena varios resabios similares, especialmente en materia de juramentos ante los poderes del Estado.⁴ De

⁴ En diciembre del 2013, la Cámara de Diputados aprobó eliminar la referencia religiosa del juramento que, según disposición del Código Orgánico de Tribunales (COT), deben realizar los jueces y auxiliares de la administración de la justicia al asumir su cargo. Al respecto, el COT establece la fórmula «¿juráis

acuerdo con el principio de neutralidad, todas estas fórmulas deben ser derogadas si son establecidas como obligatorias.

En resumen, de los tres criterios que establece Robert Audi (1989; 2000) para evaluar el grado de separación institucional entre Estado e Iglesia, Chile cumple satisfactoriamente el principio libertario, avanza en la dirección correcta respecto del principio igualitario, mientras sigue en deuda con relación al principio de neutralidad. Bajo este enfoque, el Estado de Chile es parcialmente secular.

3. La estrategia de desagregación de la religión

La teórica política Cecile Laborde ha dedicado los últimos años a investigar si acaso la religión debe ser tratada como un fenómeno especial en el marco de una filosofía política liberal. Algunos sostienen que la religión es acreedora de un tratamiento especialmente favorable por sus particulares características (McConnell, 2000). Otros piensan que debe ser combatida en el espacio público, principalmente desde la tradición francesa de *laïcité*. Laborde (2017) se pregunta específicamente cuál es el tipo de secularismo que un Estado liberal requiere para ser considerado como tal.

[234] Es decir, se distancia del proyecto de Audi, puesto que no indaga por los criterios que determinan el grado de secularismo político de un Estado, sino por aquellos que le bastan al liberalismo. Dicho de otra manera, se pregunta en qué momento la influencia de la religión en la vida pública comienza a transformarse en un problema para los principios liberales. Son dos enfoques alternativos y eventualmente complementarios, en la medida de que ambos aspiran a trazar los contornos del secularismo, los que una vez establecidos pueden ser aplicados a distintas realidades institucionales para su respectiva evaluación.

La tesis de Laborde es que un Estado liberal es compatible con una variedad de arreglos institucionales. El liberalismo no exige expulsar a la religión de la vida pública. A los Estados liberales, concluye Laborde, les basta un secularismo de carácter minimalista. Una vez cumplidos los requisitos de

por Dios Nuestro Señor y por estos Santos Evangelios que, en ejercicio de vuestro ministerio, guardaréis la Constitución y las leyes de la República?», para agregar luego que «si así lo hicieréis, Dios os ayude, y si no, os lo demande». Los firmantes del proyecto proponen cambiarla a «¿juráis o prometéis que, en ejercicio de vuestro ministerio, guardaréis la Constitución y las leyes de la República?», a lo que el interrogado responderá «sí, juro» o «sí, prometo», dependiendo de sus creencias. A la fecha, aun no se completa el trámite legislativo y el COT sigue manteniendo la fórmula original.

ese secularismo minimalista, no habría inconveniente —desde la perspectiva liberal— para acomodar diversas expresiones religiosas en la vida pública. Para saber cuáles son los requisitos de ese secularismo minimalista, sugiere Laborde, no sirve tratar a la religión como una entidad indivisible. En ese sentido, presta cuidadosa atención a las críticas de autores que han acusado al liberalismo de trabajar con una noción de religión típicamente occidental, basada en el modelo protestante para el cual la creencia es interior, personal y voluntaria. La noción de religión a secas, sostiene Laborde, no sirve como categoría político-legal. De ahí su estrategia interpretativa de desagregar religión en sus distintas dimensiones o, al menos, en aquellas dimensiones que son potencialmente problemáticas para el liberalismo.

En este contexto, Laborde identifica cuatro valores centrales del pensamiento liberal: primero, el Estado liberal hace descansar su legitimidad en la capacidad de justificar sus normas —Estado *justificable*—; segundo, el Estado liberal asegura la igualdad de estatus entre los ciudadanos —Estado *inclusivo*—; tercero, el Estado liberal respeta la autonomía de los individuos y, en consecuencia, circunscribe su poder coercitivo —Estado *limitado*—; cuarto, el Estado liberal es un Estado democrático que decide sobre su propia competencia —Estado *soberano*—. Cada uno de estos valores se ve amenazado por una dimensión particular del fenómeno religioso, pero no por la religión a secas.

[235]

En primer lugar, el imperativo justificatorio se debilita si los agentes del Estado —de legisladores a jueces— fundamentan normas coercitivas a partir de razones que no son accesibles al resto de los ciudadanos, de ahí que los liberales suelen abogar por el uso de razones públicas como una forma de tratar a los conciudadanos con respeto. Mientras John Rawls (2005) lo llamó un *deber de civilidad*, Jürgen Habermas (2006) se refirió a la misma idea como una *ética de ciudadanía*. Que una razón sea pública no significa que determinará automáticamente el contenido de una norma, solo significa que satisface las condiciones de admisibilidad del debate democrático.⁵ Razones públicas son razones epistemológicamente accesibles. Argumentar desde el dogma religioso o desde la revelación divina, en cambio, es ofrecer razones inaccesibles para aquellos que no comparten dicho dogma o no

⁵ Comentando sobre la oposición del filósofo Michael Walzer a la eutanasia, el propio Rawls señaló que, aunque los argumentos de Walzer no le parecían convincentes, eran, no obstante, razones públicas. Éstas pueden ser buenas o malas razones, indicó. Lo importante es que puedan ser entendidas y apreciadas más allá de sus particulares doctrinas comprensivas (Rawls, 1999, pp. 618-619).

creen en tales revelaciones. En este sentido, el empleo de razones religiosas —en tanto epistemológicamente inaccesibles— para fundamentar normas coercitivas es problemático para el Estado liberal, en tanto atenta contra su imperativo justificatorio.

En segundo lugar, el imperativo de inclusión se tensiona cuando la filiación religiosa constituye una marca identitaria socialmente divisiva. Para el liberalismo, todos los ciudadanos son iguales ante los ojos del poder político. Por lo mismo, cuando la religión es motivo de conflicto, un Estado que toma partido por una denominación en perjuicio de la otra está estableciendo una diferencia impermissible entre ciudadanos de primera y segunda clase. En principio, no hay problema con que los gobiernos promuevan ciertas ideas o símbolos de carácter religioso. El problema comienza cuando, a través de dicha promoción, se envía expresa o tácitamente un mensaje de exclusión. Este fue justamente el argumento que esgrimió la atea Soile Lautsi ante las cortes italianas y luego europeas: la presencia de crucifijos en las salas de clase de colegios públicos envía un mensaje de exclusión a los alumnos de familias no creyentes, como su hijo. Lautsi ganó en primera instancia ante la Corte Europea de Derechos Humanos, pero perdió en segunda. Aun así, la Corte se vio obligada a considerar que los crucifijos no eran artefactos religiosos —divisivos en el contexto de una sociedad pluralista— sino culturales —inclusivos en el contexto de la identidad europea— (Case of Lautsi v. Italy. Application No. 30814/06).

[236]

En tercer lugar, la idea de un Estado limitado en su ambición de regular la totalidad de la vida de las personas peligra ante la ambición omnicompreensiva de ciertas narrativas religiosas. Esto tiene impacto sobre dos narrativas distintivamente liberales. Por un lado, como enseñaba Isaiah Berlin (2001), el liberalismo asegura la existencia de un espacioso ámbito de libertad personal —negativa— que no puede ser violado bajo pretexto alguno. De ahí la importancia de trazar un límite entre la vida privada y la autoridad pública. Muchas religiones, en cambio, aspiran a regular incluso la vida privada. Algunas llegan a prescribir cada detalle de la conducta humana. Esto no es necesariamente un problema para el liberalismo, en la medida que dichas obligaciones son asumidas voluntariamente por los ciudadanos, el problema aparece cuando la religión ingresa en la política y obtiene, a continuación, los medios coercitivos necesarios para imponer una sola visión sobre la vida buena. Por el otro lado, como enseñaba Kant (1996), el liberalismo se construye sobre la premisa de que el individuo

es autónomo en su capacidad de dictarse normas morales. Cada uno es la fuente última de sus propias evaluaciones sobre lo bueno y lo malo. Varias tradiciones religiosas, en cambio, identifican la fuente última de la moralidad en un agente externo. En este sentido, la religión se asocia a un esquema ético heterónomo, en donde la decisión sobre lo bueno y lo malo escapa al individuo y queda radicada en la revelación, la doctrina o la autoridad jerárquica.

Finalmente, Laborde menciona la idea de un Estado soberano que se opone a cualquier pretensión teocrática. Un Estado liberal, en este sentido, es un Estado que tiene el poder de determinar su ámbito de jurisdicción —en terminología anglosajona, el principio de *competence-competence*—. Para el liberalismo es problemático que distintas agrupaciones religiosas pretendan determinar su propio ámbito de competencias, por ejemplo, dándose reglas internas que desconocen o contravienen la normativa general. Esto no quiere decir que las organizaciones religiosas no puedan gozar de ciertos grados de autonomía. Sin ir más lejos, las mujeres sufren obvias discriminaciones en el acceso a la jerarquía de la Iglesia católica, pero dichas discriminaciones son toleradas por el poder político en nombre de la independencia organizacional que gozan las asociaciones en el marco de una sociedad pluralista. Lo que dichas asociaciones no pueden hacer, en cambio, es afirmar un derecho unilateral a definir qué áreas de su quehacer quedarán sujetas a la ley y qué áreas quedarán eximida de su cumplimiento. Las reglas sobre las distintas competencias las toma el Estado democrático secular.

[237]

Laborde identifica al mismo tiempo, respecto de cada una de estas amenazas religiosas al Estado liberal, un equivalente no-religioso o secular. Así, por ejemplo, apelar a la experiencia personal, a los sueños de anoche o a las cartas del Tarot resulta tan epistémicamente inaccesible como apelar a la iluminación divina o a los textos sagrados. A su vez, la narrativa religiosa podría contener elementos perfectamente accesibles en el contexto de la deliberación democrática. Respecto del segundo criterio, Laborde advierte que las nociones de raza o clase han sido históricamente tan divisivas como la filiación religiosa. Del mismo modo en que el Estado inclusivo debe abstenerse de promover un tipo de religiosidad en detrimento de las otras, también debería abstenerse de promover una raza en perjuicio de las demás, pues en ambos casos lo relevante es no establecer ciudadanía de primera y segunda clase. Lo que corresponde, entonces, es determinar si existen

identidades vulnerables, más allá de su carácter religioso, étnico, sexual, entre otros. En tercer lugar, la religión no es una única doctrina con ambiciones omnicomprensivas. Siguiendo a Rawls (2005), los liberales suelen referirse al kantianismo y al utilitarismo como típicas doctrinas comprensivas seculares. En la misma categoría desfila el marxismo y ciertas versiones de humanismo cívico. Laborde añade el Ecocentrismo. Finalmente, también es posible identificar un modelo análogo a las teocracias: las ideologías políticas antidemocráticas. En todos estos casos, los valores liberales son tensionados por elementos que están presentes en ciertos discursos religiosos, pero que no son exclusivos del discurso religioso. El problema, entonces, no es la religión *per se*.

Este enfoque se encuentra en línea con las llamadas teorías igualitarias de la libertad religiosa: la religión no debe ser singularizada en el Estado liberal, ni para bien ni para mal, pues en muchos aspectos su función es similar a la que cumplen otras doctrinas comprensivas o concepciones de la vida buena no-religiosas, respecto de las cuales el liberalismo también promete relacionarse en forma neutral. La religión, concluye Laborde, no es especial. Por lo anterior, propone que la idea de neutralidad sea restringida a aquellos ámbitos específicos donde los valores liberales centrales estén en riesgo. La idea de neutralidad restringida, esto es, aplicada a un determinado subconjunto de creencias, identidades y concepciones de la vida buena, está implícitamente presente en el trabajo de los teóricos igualitarios de la libertad religiosa.

[238]

Ronald Dworkin (2013) argumenta que el Estado debe ser imparcial respecto de la ética personal de los ciudadanos. Christopher Eisgruber y Lawrence Sager (2007) sostienen que el Estado no debe respaldar identidades divisivas. Jonathan Quong (2011) piensa que el Gobierno no debe promover políticas sobre las cuales los individuos manifiestan desacuerdos morales y metafísicos que denomina «fundacionales». Cada uno, reflexiona Laborde, está identificando una dimensión problemática particular del discurso religioso y sus análogos seculares: la dimensión ética —Dworkin—, la dimensión sociopolítica —Eisgruber y Sager— y la dimensión epistémica —Quong—. De una u otra forma, ya están participando de la estrategia de desagregación.

De esto se desprende que, si los valores centrales del Estado liberal —justificable, inclusivo, limitado y soberano— no están bajo amenaza, sea

posible establecer ciertas relaciones no-neutrales con la religión. Lo que el liberalismo exige es un mínimo secular y no un estricto muro de separación. Distintos arreglos institucionales, entonces, son posibles: algunos de estos regímenes serán más progresistas y otros más conservadores; algunos serán similares al modelo de *laïcité* francés, mientras otros se mostrarán más abiertos a acomodar las demandas de la población religiosa.

4. El Estado chileno frente a la estrategia de desagregación

De acuerdo con lo anterior, no es necesario que el Estado chileno elimine todas las expresiones religiosas de la esfera pública para cumplir con los estándares seculares minimalistas que sugiere Laborde. Solo debe restringir aquellas expresiones de religiosidad que pongan en riesgo valores liberales centrales.

El primero es el imperativo de justificar sus normas a la ciudadanía a través de razones públicas. ¿Entregan razones públicas las autoridades chilenas? No siempre. Por una parte, en 2012, a propósito del debate sobre el matrimonio igualitario, el diputado demócratacristiano Jorge Sabag afirmó que, si bien en sus filas había parlamentarios y precandidatos favorables a la iniciativa, él se quedaba «con la Biblia y no con lo que dicen estas importantes autoridades que no pueden pretender saber más que Dios». Agregó que le parecía sano para una sociedad «mantener el principio establecido en el Génesis que dice Varón y mujer los creó» (Leal, 2012, diciembre 6). Por otra parte, en la campaña presidencial de 2013, la candidata Evelyn Matthei señaló que se comprometía «a que no se hará nada que vaya en contra de lo que la Biblia señala: el matrimonio es entre un hombre y una mujer, y la vida se cuida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural. No al aborto, no a la eutanasia» (El Dínamo, 2013, noviembre 25). En este caso, lo que viola el criterio del Estado justificable no es la posición sustantiva de Matthei —contra el aborto o contra la eutanasia— sino ofrecer como razón «lo que la Biblia señala». En la conformación del Congreso chileno 2018-2022 una reforzada bancada evangélica desafía recurrentemente el ideal liberal de razón pública liberal, y, por tanto, el criterio del Estado justificable.

[239]

Respecto del criterio de inclusión, corresponde examinar si acaso el Estado chileno envía señales que dividen a la población de acuerdo con su filiación religiosa. A diferencia de Irlanda o India, Chile no tiene una tradición de conflicto religioso. Prácticamente, no registra enfrentamientos

violentos al respecto. El catolicismo ha sido hegemónico a lo largo de su historia independiente. A primera vista, entonces, el Estado podría acoger expresiones y desplegar mensajes de carácter religioso en la medida que estos no se consideran divisivos. Sin embargo, la correlación de fuerzas ha cambiado en las últimas décadas: crece sostenidamente la población evangélica y la población no creyente. En este nuevo escenario cabe preguntarse si acaso las señales de carácter religioso que envía el poder político siguen siendo inclusivas.

Por ejemplo, en una tradición relativamente reciente, La Moneda despliega un enorme y costoso pesebre navideño en el mes de diciembre. Inequívocamente, es un pesebre que recuerda el nacimiento de Jesús, en tanto hijo de Dios, salvador y mesías. En los últimos años, diversas organizaciones ateas chilenas han protestado por su instalación (Rivas, 2014, diciembre 11). El argumento de estas organizaciones es que el pesebre envía un mensaje de exclusión por parte de la autoridad. Parte importante de la literatura en el ámbito de la teoría política liberal coincide: las imágenes religiosas ostentosas desplegadas por el poder político en edificios públicos simbólicos —como es el caso del pesebres navideño en La Moneda— son problemáticas si se trata de transmitir la idea de igual ciudadanía (Eisgruber y Sager, 2007; Nussbaum, 2008; Taylor y Maclure, 2011; Dworkin, 2013).

[240]

Respecto del pesebre, podría rebatirse que su instalación en edificios públicos no es un endoso político, sino a una forma de reconocimiento cultural, tal como se defendió el crucifijo en *Lautsi v. Italy*. Sin embargo, en el enfoque de Laborde, lo problemático no es la religiosidad *per se*, sino el potencial divisivo del mensaje. Una expresión cultural puede ser igualmente divisiva. En consecuencia, su promoción por parte del Estado es igualmente desaconsejada. Dicho de otro modo, destacar el rol cultural, tradicional o patrimonial de un símbolo no garantiza su permisibilidad. La pregunta relevante es si acaso dicho símbolo envía un mensaje excluyente desde la autoridad a los ciudadanos respecto de cuáles son las adscripciones correctas o normales, y cuáles no.

Similares debates rodean la celebración de la Misa de Acción de Gracias —más conocida como *Te Deum*— de Fiestas Patrias, tanto en su versión católica como evangélica. Cada mes de septiembre, el presidente de la República y sus ministros atienden al oficio presidido por los respectivos líderes eclesiásticos, donde a veces son incluso reprendidos por sus posiciones

en debates morales (Cooperativa.cl, 2017, septiembre 10). Grupos de ateos y no creyentes han manifestado que dicha ceremonia debe desaparecer, para dar paso a un acto genuinamente inclusivo a propósito de la celebración del aniversario de la independencia de Chile (Matamala, 2016, septiembre 16). Otro tanto se debate en torno a feriados religiosos como Corpus Christi o la Asunción de la Virgen. Es posible que en algún momento de la historia hayan sido hitos ecuménicos, en la actualidad, representan las creencias de ciertos grupos acotados de la sociedad. No es claro, en todo caso, que sean festividades divisivas en el sentido relevante, no es evidente que establezcan ciudadanía de primera y segunda categoría, por tanto, no es obvio que sean problemáticas desde el punto de vista del criterio del Estado inclusivo.

Las cosas parecen menos problemáticas en materia de Estado limitado y Estado soberano. La ambición regulatoria de la religión ha sido domesticada por la política secular. Aunque las Iglesias con presencia en Chile se movilizan para influenciar el proceso legislativo, en los últimos veinte años han sufrido repetidas derrotas: sucesivamente, las principales voces del mundo católico y evangélico se opusieron a la igualación legal de hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio (Ley 19585 de 1998), a la derogación del delito de sodomía (Ley 19617 de 1999), al fin de la censura cinematográfica (Ley 19742 de 2001), a la ley de matrimonio civil que incluyó el divorcio (Ley 19947 de 2004), a la anticoncepción de emergencia (Ley 20418 de 2010), a la unión civil de parejas del mismo sexo (Ley 20830 de 2015), a la interrupción del embarazo en tres causales extraordinarias (Ley 21030 de 2017), a la ley de identidad de género (Ley 21120 de 2018), entre otras. Cada una de estas derrotas se traduce en mayores grados de libertad individual en el sentido liberal. En lugar de establecer coercitivamente una particular visión de la vida buena, la legislación ha puesto en manos de los ciudadanos la decisión entre distintos cursos de acción.

[241]

En conclusión, las organizaciones religiosas en Chile no tienen la capacidad de trasladar su ambición omnicomprensiva a la vida privada de las personas. Incluso en aquellos casos en los cuales Testigos de Jehová rechazan transfusiones de sangre aun cuando sus vidas están en juego, las cortes han fallado consistentemente contra dichos grupos acogiendo los recursos judiciales presentados por las unidades médicas respectivas (Diario Constitucional, 2018, agosto 2). Las Iglesias chilenas tampoco están en condiciones de desafiar la jurisdicción del Estado, que para estos efectos

es completamente soberano. Las exenciones que reciben los templos y los fueros que gozan los altos clérigos son granjerías que otorga el Estado, el cual conserva el derecho de revocarlas. Las entidades religiosas en Chile cuentan con ciertos grados de autonomía organizacional, pero siempre sometidas a la ley general aplicable. La mayoría de los sacerdotes y obispos involucrados en casos de abuso sexual en los últimos años han comparecido ante la justicia civil y penal chilena, sin miramientos. Los procesos canónicos y las responsabilidades pastorales se canalizan en forma paralela, pero no constituyen obstáculo para que se apliquen los procedimientos comunes que empecen a todos los chilenos.

Según argumenta Laborde (2017), un Estado liberal puede coexistir con mucha o poca religión, en la medida que esas expresiones religiosas no afecten sus valores centrales. El Estado chileno, entonces, puede considerarse un Estado liberal si garantiza un mínimo secular. En lo general, ese mínimo secular parece estar asegurado, aun así, subsisten dudas en cuanto al Estado justificable y al Estado inclusivo. Respecto del primero, subsisten autoridades y legisladores que ofrecen razones religiosas que son epistémicamente inaccesibles a sus conciudadanos. Respecto del segundo, el incremento de la población no creyente debe promover una reflexión respecto de la permisibilidad de desplegar símbolos religiosos bajo el argumento de que se trata de expresiones unitarias y no divisivas.

[242]

Conclusión

En la exploración de si Chile tiene un Estado secular desde una perspectiva política, se ofrece dos enfoques de la teoría política liberal. En primer lugar, la teoría de la separación institucional entre Estado e Iglesia propuesta por Robert Audi establece tres principios para evaluar el grado de secularización de un régimen político: el *libertario* prescribe que los gobiernos deben permitir la práctica de cualquier culto, dentro de ciertos amplios límites; el *igualitario* prescribe que los gobiernos no deben preferir una religión sobre las otras; el de *neutralidad* prescribe que los Estados no deben favorecer o desfavorecer a la religión en cuanto tal.

En segundo lugar, el enfoque recientemente formulado por Cecile Laborde consiste en desagregar los distintos elementos del fenómeno religioso para identificar cuáles son problemáticos para el liberalismo. Las

cualidades centrales de un Estado liberal, según Laborde, son cuatro: que sea *justificable*, que sea *inclusivo*, que sea *limitado* y que sea *soberano*. Cada una de estas características es amenazada por ciertos aspectos del discurso y la práctica religiosa, pero también por aspectos del discurso y la práctica de doctrinas seculares. En ese sentido, la religión no es enemiga del liberalismo. Lo que un Estado liberal exige es un mínimo secular que evite las expresiones problemáticas. Más allá de ese mínimo, varios arreglos institucionales son permisibles.

Respecto del enfoque de separación institucional de Audi, Estado chileno satisface el primer principio libertario —en la medida en que no genera interferencias legales a la gran mayoría de los cultos religiosos—, avanza paulatinamente con relación al segundo principio igualitario —a partir de la incorporación de capellanías en el Palacio de Gobierno y las Fuerzas Armadas, la celebración de ceremonias en edificios públicos e incluso feriados que reconocen a credos minoritarios distintos del católico—, pero queda en deuda frente al tercer principio de neutralidad, especialmente bajo gobiernos de derecha que reconocen explícitamente una vocación de promoción de la espiritualidad religiosa por sobre la ausencia de religiosidad. Es decir, el Estado chileno es solo parcialmente secular respecto de este enfoque. [243]

Respecto del enfoque de Laborde, el Estado chileno satisface los ideales del Estado limitado y del Estado soberano: en el primer caso, porque la esfera de libertades individuales se ha expandido en las últimas décadas, haciendo retroceder a las diversas Iglesias en su pretensión regulatoria de la vida personal de los ciudadanos; en el segundo caso, porque la metacompetencia para definir las distintas competencias entre el poder temporal y el poder espiritual está radicada en el Estado democrático y no en las Iglesias. Sin embargo, el Estado chileno no cumple todos los requisitos de un Estado justificable, en la terminología de Laborde, en tanto sus autoridades y legisladores ofrecen razones religiosas no-públicas en una serie de debates de relevancia nacional, afectando la legitimidad de estas normas en el contexto de una sociedad pluralista. Del mismo modo, es discutible que el Estado chileno cumpla los requerimientos de un Estado inclusivo, toda vez que despliega y patrocina símbolos religiosos crecientemente divisivos en el marco de una sociedad que se seculariza culturalmente.

Referencias bibliográficas

1. Argentina. Congreso. Ley 24430. (3 de enero de 1995). Constitución Nacional. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

2. Audi, Robert. (1989). The Separation of Church and State and the Obligations of Citizenship. *Philosophy & Public Affairs*, 18 (3), pp. 259-296.

3. Audi, Robert. (2000). *Religious Commitment and Secular Reason*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9781139164528

4. Berlin, Isaiah. (2001). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza.

5. Bhargava, Rajeev. (2006). Political Secularism. En: Dryzek, John; Honig, Bonnie & Phillips, Anne (eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 636-655). New York: Oxford University.

6. Barry, Brian. (2002). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Harvard University.

7. Bellolio, Cristóbal. (2014). *Ateos fuera del clóset*. Santiago: Penguin Random House.

8. Chile. Ministerio de Justicia. Ley 19585. (26 de octubre de 1998). Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación. Recuperado de <http://bcn.cl/1uvr0>

[244]

9. Chile. Ministerio de Justicia. Ley 19617. (17 de septiembre de 1999). Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales en materias relativas al delito de violación. Recuperado de <http://bcn.cl/1v904>

10. Chile. Ministerio de Justicia. Ley 19947. (22 de octubre de 2015). Establece nueva ley de matrimonio civil. Recuperado de <http://bcn.cl/1uvq1>

11. Chile. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley 21120. (10 de diciembre de 2018). Reconoce y da protección al derecho a la identidad de género. Recuperado de <http://bcn.cl/284ec>

12. Chile. Ministerio de Salud. Ley 20418. (2 de febrero de 2010). Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Recuperado de <http://bcn.cl/1v16v>

13. Chile. Ministerio de Salud. Ley 21030. (23 de septiembre de 2017). Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Recuperado de <http://bcn.cl/222ky>

14. Chile. Ministerio del Interior. Ley 19638. (14 de octubre de 1999). Establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y organizaciones religiosas. Recuperado de <http://bcn.cl/1v1v5>

15. Chile. Secretaría General de Gobierno. Ley 19742. (25 de agosto de 2001). Reforma constitucional que elimina la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación y que consagra el derecho a la libre creación artística. Recuperado de <http://bcn.cl/1vvd3>

16. Chile. Secretaria General de Gobierno. Ley 20830. (22 de octubre de 2015). Crea el acuerdo de unión civil. Recuperado de <http://bcn.cl/1ux3m>

17. Cooperativa.cl. (2011, diciembre 23). Presidente Piñera se definió como «creyente, aunque pecador». Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-se-definio-como-creyente-aunque-pecador/2011-12-23/141326.html>

18. Cooperativa.cl. (2013, noviembre 25). Evelyn Matthei no hará «nada en contra de lo que la Biblia señala». Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/evelyn-matthei-no-hara-nada-en-contra-de-lo-que-la-biblia-senala/2013-11-25/072701.html>

19. Cooperativa.cl. (2017, septiembre 10). Presidenta Bachelet enfrentó gritos y ataques en Te Deum evangélico. Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/michelle-bachelet/presidenta-bachelet-enfrento-gritos-y-ataques-en-te-deum-evangelico/2017-09-10/132657.html>

20. Corral, Hernán. (1998). Iglesia católica y Estado en el ordenamiento jurídico chileno. *Ius Publicum*, 1, pp. 69-79.

21. Dennett, Daniel. (2006). *Breaking the Spell: Religion as a Natural Phenomenon*. New York: Penguin Group.

22. Diario Constitucional. (2018, agosto 2). CS ratifica fallo que acogió recurso de protección por paciente que rechaza transfusión de sangre. Recuperado de <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2018/08/02/cs-ratifica-fallo-que-acogio-recurso-de-proteccion-por-paciente-que-rechaza-transfucion-de-sangre/>

23. Díaz, Lina. (2006). Fuerzas Armadas, moral y religión. El caso chileno. *Estudios de Defensa*, 17. Recuperado de <https://www.cienciapolitica.uc.cl/images/stories/investigacion/def17.pdf>

24. Dworkin, Ronald. (2013). *Religion without God*. Cambridge: Harvard University.

25. Eisgruber, Christopher & Sager, Lawrence. (2007). *Religious freedom and the constitution*. Cambridge: Harvard University. DOI: 10.4159/9780674034457

26. Ejército de Chile. [@Ejercito_Chile]. (2019, julio 19). Desde hace, 209 años conmemoramos a nuestra «Patrona y Generalísima de las Fuerzas Armadas de Chile» La Santa Virgen del Carmen Patrimonio de nuestra Historia y guía de la espiritualidad de los soldados [Actualización de Twitter]. Recuperado de https://twitter.com/Ejercito_Chile/status/1151099336664784901

27. El Dínamo. (2013, noviembre 25). La promesa de Evelyn Matthei: «No haré nada que vaya en contra de la Biblia». Recuperado de <https://www.eldinamo.>

cl/pais/2013/11/25/la-promesa-de-evelyn-matthei-no-hare-que-vaya-en-contra-de-la-biblia/

28. Emol. (2016, octubre 11). Camila Vallejo: «No fuimos elegidos para legislar en nombre de Dios, sino por nuestros principios». Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/11/825998/Camila-Vallejo-No-fuimos-elegidos-para-legislar-en-nombre-de-Dios-sino-por-nuestros-principios.html>

29. Escobar, Fabián. (2009, octubre 23). Uniformados evangélicos: El lento camino de la igualdad religiosa. *Puro Periodismo*. Recuperado de <http://www.puroperiodismo.cl/?p=2773>

30. European Court of Human Rights. Application No. 30814/06. (3 November 2009). Case of Lautsi v. Italy. Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-95589%22%5D%7D>

31. Gill, Anthony. (2006). Religión y democracia en Sudamérica. Desafíos y oportunidades. En: Jelen, Ted G. & Wilcox, Clyde (eds.). *Religión y política: una perspectiva comparada*. Madrid: Akal.

32. Habermas, Jürgen. (2006). Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 14 (1), pp. 1-25. DOI: 10.1111/j.1468-0378.2006.00241.x

33. Hitchens, Christopher. (2009). *Dios no existe. Lecturas esenciales para el no creyente*. Barcelona: Random House Mondadori.

34. Kant, Immanuel. (1996). *Practical Philosophy. The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511813306

[246]

35. Kukathas, Chandran. (1992). Are there any cultural rights? *Political Theory*, 20 (1), pp. 105-139. DOI: 10.1177/0090591792020001006

36. Laborde, Cecile. (2017). *Liberalism's Religion*. Cambridge: Harvard University. DOI: 10.4159/9780674981560

37. Latinobarómetro. (2018, enero). El Papa Francisco y la religión en Chile y América Latina. Latinobarómetro 1995-2017. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

38. Leal, Christian. (2012, diciembre 6). Diputado Sabag (DC) contra el matrimonio homosexual: «Las autoridades no saben más que Dios». *BioBioChile*. Recuperado de <https://www.biobiochile.cl/noticias/2012/12/06/diputado-sabag-dc-contra-el-matrimonio-homosexual-las-autoridades-no-saben-mas-que-dios.shtml>

39. Lincoln, Bruce. (2006). Bush's God Talk. En: de Vries, Hent & Sullivan, Lawrence (eds.). *Political Theologies: Public Religions in a Post-Secular World* (pp. 269-277). New York: Fordham University.

40. Matamala, Daniel. (2016, septiembre 16). Requiem para el Te Deum. *Ciper Chile*. Recuperado de <https://ciperchile.cl/2016/09/16/requiem-para-el-te-deum/>

41. McConnell, Michael. (2000). The Problem of Singling Out Religion. *DePaul Law Review*, 50 (1). Retrieved from <https://via.library.depaul.edu/law-review/vol50/iss1/2>

42. Nussbaum, Martha. (2008). *Liberty of Conscience: In Defense of America's Tradition of Religious Equality*. New York: Basic.
43. Precht, Jorge. (2006). *15 Estudios sobre Libertad Religiosa en Chile*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
44. Quong, Jonathan. (2011). *Liberalism Without Perfection*. New York: Oxford University. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199594870.001.0001
45. Rawls, John. (2005). *Political Liberalism*. New York: Columbia University.
46. Rawls, John. (1999). *Collected Papers*. Cambridge: Harvard University.
47. Rivas, Francisca. (2014, diciembre 11). Ateos rechazan millonario pesebre instalado en La Moneda y acusan «mal uso de recursos públicos». *BioBioChile*. Recuperado de https://www.biobiochile.cl/noticias/2014/12/11/ateos-rechazan-millonario-pesebre-instalado-en-la-moneda-y-acusan-mal-uso-de-recursos-publicos.shtml?fb_comment_id=754633914610765_755732144500942
48. Salinas, Carlos. (2004). *Lecciones de derecho eclesiástico del Estado de Chile*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
49. Serrano, Sol. (2008). *¿Qué hacer con Dios en la República? Política y secularización en Chile 1845-1885*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
50. Silva, Alejandro y Silva, María Pía. (1991). Personalidad jurídica de las Iglesias. *Revista Chilena de Derecho*, 18 (1), pp. 61-71.
51. Sullivan, Winnifred Fallers. (2005). *The Impossibility of Religious Freedom*. Princeton and Oxford: Princeton University.
52. Taylor, Charles. (2007). *A Secular Age*. Cambridge and London: The Belknap.
53. Taylor, Charles & Maclure, Jocelyne. (2011). *Secularism and Freedom of Conscience*. Cambridge and London: Harvard University.

[247]



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

35 x 50 cm

2019

Medellín



Configuración de subjetividades y violencia política en América Latina. Aportes a la emergencia y consolidación de un campo de estudios*

Martha Cecilia Herrera Cortés (Colombia)**

Vladimir Olaya Gualteros (Colombia)***

Andrés Felipe Urrego Salas (Colombia)****

Resumen

El artículo analiza la producción del programa de formación e investigación Configuraciones de Subjetividades y Constitución de Memorias sobre la Violencia Política en América Latina, con el propósito de identificar sus aportes en la emergencia y consolidación de un campo de estudios relacionado con esta problemática. Para ello se llevó a cabo un diseño bibliométrico descriptivo y retrospectivo, y la construcción de una red conceptual que permitió la revisión y análisis de la producción entre 2010 y 2017. De los resultados se destaca la adscripción del programa al enfoque de la historia reciente, los acercamientos interdisciplinarios para el tratamiento de los objetos de estudio, así como las articulaciones entre memoria, educación y formación, en contextos escolares y no escolares, para el estudio de las subjetividades.

[249]

Palabras clave

Violencia Política; Educación; Subjetividades; Memorias; América Latina; Colombia.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Programa de investigación y formación Configuración de subjetividades y constitución de memorias sobre la violencia política en América Latina: un estado del arte* (código DPG-449-17), avalado y financiado por el Centro de Investigaciones, Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

** Socióloga. Magíster en Historia. Doctorada en Filosofía e Historia de la Educación. Profesora emérita y catedrática titular de la Universidad Pedagógica Nacional, Colombia, y directora del grupo de investigación Educación y Cultura Política de la misma universidad. Correo electrónico: malaquita10@gmail.com - Orcid: 0000-0003-4170-7822 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=ZbVZ7CcAAAAJ>

*** Licenciado en Lingüística y Literatura. Magíster en Educación. Profesor ocasional y titular de la Universidad Pedagógica Nacional, Colombia, miembro del grupo de investigación Educación y Cultura Política de la misma universidad. Correo electrónico: vlado2380@gmail.com - Orcid: 0000-0002-3935-3271 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=CSy6P8YAAAAJ>

**** Licenciado en Filosofía. Miembro del grupo de investigación Educación y Cultura Política de la Universidad Pedagógica Nacional, Colombia. Correo electrónico: afelipeurrego@gmail.com - Orcid: 0000-0001-8408-3007 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=0uiCbmcAAAAJ>

6è` bVgTefgTegAh_b

Herrera Cortés, Martha Cecilia; Olaya Gualteros, Vladimir y Urrego Salas, Andrés Felipe. (2019). Configuración de subjetividades y violencia política en América Latina. Aportes a la emergencia y consolidación de un campo de estudios. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 249-268. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a11

**6baYZheTgba`bYFhUjXvgi`vgXf`TaWcb_gVT_1`Vb_XaVX`
Va`?Tga`4`XeVT!`6bageUhgba`f`g`g`X`8`XeZaVXTaW`
6bafb_WTgba`bYT`9X`VbYFghW**

4UfgTVg

This article analyzes the creation of the program Configuration of Subjectivities and Conformation of Memories on Political Violence in Latin America (Configuraciones de Subjetividades y Constitución de Memorias sobre la Violencia Política en América Latina). It aims to identify its contributions to the emergence and consolidation of a field of study related to these issues. To this purpose, the study proposes a bibliometric descriptive and retrospective design, as well as the implementation of a social network that allowed for the revision and analysis of the production between 2010 and 2017. Among the results, we highlight the adscription of the program to the recent history approach, the interdisciplinary approaches for the treatment of the subjects of study, and the articulations between memory, education, and training in and out of school contexts for the study of subjectivities.

[250]

>Xj bēW

Political Violence; Education; Subjectivities; Memories; Latin America; Colombia.

Introducción

El campo de estudios en torno a la configuración de subjetividades en contextos de violencia política en América Latina se ha planteado como objetivo central —en contraste con estudios de corte macrosocial— comprender las experiencias de las víctimas, sus maneras de vivenciar y, si se quiere, de *encarnar* los fenómenos históricos vividos, así como visibilizar sus formas de enfrentar la violencia y los modos de subjetivación, desubjetivación y reconfiguración subjetiva en circunstancias asociadas a acontecimientos de violencia política (Jelin y Kaufman, 2006). En este orden, los trabajos de investigación buscan comprender, en términos amplios, las formas en que el fenómeno de la violencia política incide en la constitución de la experiencia de sí de los individuos.

Los quiebres dados en el tejido social y político, así como sus incidencias en las subjetividades a partir de los múltiples trastornos causados por la violencia, han llamado la atención de los gestores de las políticas públicas, de las organizaciones sociales, así como de los estudiosos de los temas sociales, políticos y culturales, generando diversas iniciativas en las que «las luchas por las memorias y por el sentido del pasado se convierten en un nuevo campo de la acción social en la región» (Jelin, 2003, p. 15). En este sentido, el campo de estudios se ha diversificado, revelando relaciones y luchas por una serie de capitales simbólicos y significados sociales que dicen, en buena medida, de la importancia de este tipo de saberes en el escenario de lo público (Bourdieu, 2002).

En países como Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Colombia, entre otros, se llevan a cabo investigaciones con abordajes de diferentes disciplinas que se entrecruzan para estudiar la violencia política y su incidencia en las subjetividades. Se pueden identificar acercamientos lingüísticos, semióticos, literarios y estéticos que enfatizan en la importancia del lenguaje en la configuración de las subjetividades y en el procesamiento de la experiencia (Peris, 2008; Arfuch, 2002); psicosociales, cuyo eje de análisis son las incidencias de la violencia en las estructuras síquicas de los individuos, en el quiebre de los lazos sociales y en la violación a los derechos humanos (Lira y Loveman, 2005; Piper, 2015); sociológicos y politológicos, cuya preocupación se centra en la desestructuración del orden social y en los retos que tienen las sociedades en transición hacia la democracia para la recomposición del tejido social (Jelin, 2002; Lechner y

[251]

Güell, 2006); antropológicos, de estudios culturales y de estudios visuales, enfocados en los nexos entre cultura e individuo, y sus dinámicas en torno al poder y a las significaciones culturales (Theidon, 2004; Cabrera, 2006; Castillejo, 2000; Degregori, 2004; Uribe-Alarcón, 2004); fenomenológicos, que procuran trazar los mapas existenciales de los sujetos, su mundo de vida, su discurrir cotidiano (D'abbraccio, 2007); históricos, que se detienen en el análisis de las políticas de memoria y el papel emergente del sujeto-víctima en el marco de la historia reciente (Vezzetti, 2007; Crenzel, 2009; Hartog, 2012); y educativos y pedagógicos, interesados en los procesos formativos en contextos de violencia dentro y fuera de los circuitos escolares (Jelin y Lorenz, 2004; Rubio, 2013; De Amézola, 2008; Lizarralde, 2012; Rodríguez, 2014; Rodríguez y Sánchez, 2009; Arias, 2015; Herrera, Ortega, Cristancho y Olaya, 2013).

Todos estos acercamientos tienen en común la preocupación por la memoria, entendida como un artefacto cultural a partir del cual los seres humanos nos configuramos como sujetos en contextos históricos situados; en ellos se despliegan diversos usos de categorías como memoria individual, memoria social, memoria colectiva o memoria histórica (Stern, Winn, Lorenz y Marchesi, 2014). En su conjunto, estos acercamientos han contribuido al surgimiento de un campo de estudios en torno a los nexos entre memoria, violencia política y configuración de subjetividades, el cual es cada vez más pertinente para lograr la inteligibilidad de las dinámicas políticas y sociales contemporáneas en América Latina.

[252]

Entre las iniciativas surgidas en el contexto colombiano desde este tipo de acercamientos se encuentra el programa de formación e investigación Configuraciones de Subjetividades y Constitución de Memorias sobre la Violencia Política en América Latina, iniciado 2010 por el grupo de investigación Educación y Cultura Política de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Este programa fue creado con el objetivo de propiciar investigaciones sobre las memorias en torno a acontecimientos de violencia política, para comprender su incidencia en la configuración de las subjetividades y en los procesos de formación ético-política. Desde esta perspectiva, el programa de formación e investigación se suma al campo de estudios antes mencionado, haciendo énfasis en los procesos de formación y ampliando la reflexión sobre lo educativo más allá de los problemas de enseñanza-aprendizaje, comunes a muchas investigaciones en educación. En otras palabras, el programa reflexiona sobre la forma en que los sujetos

son «educados» por diversos acontecimientos sociales, en particular el conflicto armado y la violencia política. Es allí donde radica la importancia del programa, pues supera la idea de una comprensión de los fenómenos como ubicados en la línea del tiempo histórico, para reflexionar acerca de su incidencia en el tiempo presente y en los procesos de formación de los sujetos.

Es claro que quienes han agenciado este tipo de trabajos en la Universidad Pedagógica Nacional, si bien tienen un interés investigativo y académico, también los precede un propósito político: comprender la forma en que los fenómenos macrosociales —como la violencia política— inciden en los sujetos, al tiempo que se busca posicionar una perspectiva que sustrae lo educativo de un puro saber instrumental. Lo anterior significa pensar la educación y la formación como un lugar desde el que es posible ver y comprender los fenómenos sociales.

En esta perspectiva, la investigación sobre la que se basa el presente artículo llevó a cabo el análisis de la producción del programa a través de un estudio bibliométrico, complementado con un análisis de redes conceptuales, para identificar sus avances cualitativos y cuantitativos, las categorías que han orientado sus búsquedas y acercamientos epistemológicos, sus lugares de actuación y difusión, entre otros aspectos, con el fin de establecer los aportes del programa a la emergencia y consolidación de un campo de estudios sobre las relaciones entre violencia política y configuración de subjetividades en América Latina, así como su pertinencia para el ámbito educativo y de la formación política. De esta manera, en el artículo se presentan los principales hallazgos de la investigación, así como algunas conclusiones que se infieren a partir de ellos.

[253]

1. Método

1.1 Diseño y unidad de análisis

Se diseñó un estudio bibliométrico de tipo descriptivo y retrospectivo de la producción entre 2010 y 2017 de los ocho investigadores que integran el programa, incluyendo tanto productos publicados —artículos en revistas científicas y en publicaciones no indexadas, libros y capítulos de libro— como ponencias presentadas en eventos nacionales e internacionales. Para la selección de la unidad de análisis se procuró excluir los productos que hacían parte de investigaciones y temáticas ajenas al programa. Con base

en ello se conformó un corpus documental con un total de 161 registros. Adicionalmente, se diseñó una red conceptual a partir de los artículos en publicaciones seriadas, tomando como referente las palabras clave que estos incluyen en su estructura.

1.2 Procedimiento

Para realizar las búsquedas se seleccionaron sitios web que contienen información sobre la producción de cada uno de los investigadores del programa y que permiten el acceso libre a los textos o brindan referencias sobre las revistas en las que se publica o las instituciones con las que se establecen relaciones. La ventana de observación de la información analizada fue de ocho años (2010-2017).

Se consultaron bases de datos como Redalyc, SciELO, Latindex y Publindex —en el caso de las revistas indexadas— y en las páginas web de las publicaciones periódicas no indexadas. Para complementar información sobre los artículos y encontrar registros sobre libros, capítulos de libro y ponencias se consultaron sitios como Google Scholar, Academia.edu y Researchgate, los repositorios de la Universidad Pedagógica Nacional y de las demás instituciones que los publicaron, así como los perfiles de los investigadores y del grupo Educación y Cultura Política en las plataformas CvLac y GrupLac de Colciencias.

[254]

Tras revisar que los documentos cumplieran con las características expuestas en el diseño metodológico se procedió a consolidar el corpus documental en el que se basó la investigación. Los diferentes registros se organizaron según indicadores bibliométricos como autor, título, año de publicación, revista o medio de publicación, palabras clave, tipo de colaboración, área temática y lugar de publicación. Para el análisis se llevó a cabo una sistematización en hojas de cálculo de Excel y su cuantificación en el *software* Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Para la construcción de la red conceptual se elaboró un gráfico precisando las redes de asociación entre las palabras clave de los artículos por medio de la herramienta de libre acceso NodeXL. También se consultaron las citas de artículos, libros y capítulos de libro a través de Google Scholar. Esto se complementó con fichas bibliográficas y analíticas para caracterizar cualitativamente las publicaciones.

2. Resultados

Los investigadores que hacen parte del programa de formación e investigación provienen de disciplinas como filosofía, lingüística, historia, antropología, psicología, trabajo social, educación y pedagogía. La revisión de las trayectorias académicas de los integrantes del grupo evidencia su actuación prolongada en el campo educativo como maestros e investigadores, y con actividades de formación en escenarios comunitarios o no formales. La pertenencia y relación de los investigadores con campos de las ciencias sociales y humanas, así como los complejos contextos de violencia vivida en diferentes escenarios latinoamericanos, es quizás lo que posibilita y fortalece el interés por la formación más allá de lo institucional o lo restringido a las prácticas de enseñanza-aprendizaje. Los docentes del programa plantean una relación entre lo educativo y las ciencias sociales y las humanidades a través de sus trabajos de investigación, sus prácticas de formación y su producción académica. Este aspecto, en algún grado, da cuenta de la superación de la idea de que la educación tiene lugar en las ciencias sociales y las humanidades solo desde la aplicación o enseñanza de sus saberes. De esta manera, la producción académica del programa presenta un vínculo entre las diversas disciplinas que posibilita la construcción de conocimiento acerca de los fenómenos sociales. Como efecto de lo anterior, los investigadores participan en diferentes escenarios a través de sus publicaciones, con el interés de dar cuenta de hallazgos y una construcción de conocimiento que contribuya con la comprensión de nuestro pasado y presente conflictivos, pero también con el objetivo de participar, ser reconocidos y existir en la producción de conocimiento más allá de los tradicionales objetos de lo educativo.

[255]

En el sentido expuesto, las publicaciones tienen valor como evidencia de la construcción de conocimiento y como participación en un campo de saber. Así, se registra un total de 161 productos cuya autoría pertenece a los ocho investigadores adscritos al programa y a las colaboraciones que han establecido entre sí y con investigadores invitados o estudiantes vinculados en calidad de monitores, auxiliares o asistentes de investigación —el porcentaje de productos en colaboración con personas externas al equipo de investigadores es del 8,7%, equivalente a 14 registros—.

De los 161 productos, 31 corresponden a artículos en revistas indexadas (19,3%), 16 a libros (9,9%), 40 a capítulos de libro (24,8%), 59 a ponencias

presentadas en eventos nacionales e internacionales (36,6%) y 15 a artículos en publicaciones no indexadas —como portales de opinión y revistas de difusión académica— (9,3%). En las redes de coautoría predomina la tendencia a publicar en solitario (n = 116, 72%), aunque también se registran publicaciones de dos (n = 31, 19,3%), tres (n = 8, 5%) y cuatro autores (n = 6, 3,7%). Hay un ritmo constante de producción anual y se registra mayor actividad entre 2012 y 2014.

Según las fichas bibliográficas y analíticas elaboradas, los registros se adscriben a disciplinas relacionadas con las ciencias sociales y las humanidades. Para esta distinción se plantea que las ciencias sociales son aquellas que estudian los fenómenos e instituciones sociales, por lo que en los productos se rastrean aportes de la pedagogía, la antropología, la ciencia política, la sociología y el trabajo social; mientras que las humanidades se relacionan con las estructuras y el entender propio de las expresiones humanas, por lo que allí encontramos soportes de disciplinas como los estudios visuales, el cine, la lingüística, la literatura, la filosofía y la historia. Para el estudio bibliométrico se clasificaron y cuantificaron, aparte de la producción del área de ciencias sociales, la correspondiente a educación y pedagogía, ya que esta es el área en la que se adscribe el programa estudiado, motivo por el cual se consideró pertinente mostrar esta producción especificada.

[256]

En cuanto a los 31 artículos en revistas indexadas, hay publicaciones colombianas (n = 23, 74,2%), así como de otros países latinoamericanos (n = 5, 16,1%) y europeos (n = 2, 9,4%). De acuerdo con las clasificaciones temáticas registradas en Latindex y Publindex, 15 de estos artículos se encuentran en revistas de educación y pedagogía (48,4%), 15 en revistas de otras disciplinas de las ciencias sociales y humanas (48,4%) y uno en una revista multidisciplinar (3,2%).

Como se hace evidente, la producción académica, resultado del programa de investigación y formación, demuestra un descentramiento de los temas particulares de la enseñanza. En este sentido se puede suponer que el programa ha aceptado, apropiado y resignificado una serie de apuestas teóricas y epistemológicas de las ciencias humanas y sociales. En otras palabras, se asumen categorías, se reconocen unos trayectos históricos y unas formas de percepción que coadyuvan a ver la educación y la formación en una dimensión amplia.

En la tabla 1 se presentan las revistas indexadas en las que se ha publicado en relación con su país de origen y el porcentaje de artículos que se registra en cada una.

Tabla 1. Revistas indexadas donde se registran artículos.

| Nombre de la revista | País de origen | Porcentaje de artículos en la revista |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| Análisis Político | Colombia | 3,2% |
| Cinémas d'Amérique Latine | Francia | 3,2% |
| Ciudad Paz-Ando | Colombia | 3,2% |
| Cuadernos de Filosofía Latinoamericana | Colombia | 3,2% |
| Cuadernos de Música, Artes Visuales y Artes Escénicas | Colombia | 6,5% |
| Educação e Filosofia Uberlândia | Brasil | 3,2% |
| Espacios en Blanco | Argentina | 3,2% |
| Historia Crítica | Colombia | 3,2% |
| Historia de la Educación. Anuario | Argentina | 3,2% |
| Imagofagia. Revista de la Asociación Argentina de Estudios de Cine y Audiovisual | Argentina | 3,2% |
| Kamchatka. Revista de Análisis Cultural | España | 6,5% |
| Nodos y Nudos | Colombia | 3,2% |
| Nómadas | Colombia | 6,5% |
| Pedagogía y Saberes | Colombia | 12,9% |
| Pro-Posições | Brasil | 3,2% |
| Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social | Colombia | 3,2% |
| Revista Colombiana de Educación | Colombia | 19,4% |
| Revista de Estudios Sociales | Colombia | 3,2% |
| Revista Virtual Universidad Católica Del Norte | Colombia | 3,2% |
| Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación | Colombia | 3,2% |

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, en cuanto a los 15 registros de publicaciones seriadas no indexadas estos se encuentran en sitios colombianos, 2 aparecen en la revista de difusión académica Educación y Cultura (13,3%) y 13 en portales de opinión sobre temas políticos y de actualidad como Palabras al Margen (n = 10, 66,7%), El Espectador (n = 2, 13,3%) y Las Dos Orillas (n = 1, 6,7%).

[257]

Los artículos presentan una diversidad temática reflejada en las áreas bajo las que se clasifican las revistas; no obstante, hay categorías de análisis que son transversales a los estudios y dan cuenta de un horizonte interpretativo común del que se apropian los investigadores según el objeto de estudio al que se acercan y el área disciplinar en la que se sitúen, lo cual va decantando una red conceptual que da sentido al quehacer investigativo. Para rastrear dichas categorías se construyó una red conceptual con base en las palabras clave de los artículos que arrojó un total de 145 palabras entre las que se distinguieron 61 diferentes (gráfica 1).

Los nodos que denotan más entrecruzamientos parten de las categorías de memoria, violencia política, subjetividades, formación y cultura política. Es posible inferir que con esto se entreteje una red de inteligibilidad en la que las *subjetividades* en contextos de *violencia política* se comprenden bajo el lente de procesos de *formación* y del lugar que ocupa la *memoria* como dispositivo para su configuración. A la luz de estas relaciones, se hace uso de la categoría de *cultura política* para indicar las articulaciones entre las dinámicas políticas y las culturales, así como los entrelazamientos dados entre lo individual y lo social. En esta línea, emerge el concepto de *ecologías violentas* para denominar a los contextos de violencia política y dar cuenta de la serie de elementos que inciden de manera simultánea en su conformación y en sus dinámicas, afectando las culturas políticas.

[258]

El análisis de la red también denota la importancia de la *pedagogía de la memoria*, que se vincula con la categoría de *historia reciente*, las cuales se despliegan en trabajos en los que se indaga sobre las *políticas de la memoria* y su expresión en los lineamientos y propuestas de enseñanza en torno al pasado reciente, por ello también se entrecruzan con la formación, la memoria y la violencia política. La historia reciente da cuenta de un enfoque historiográfico que, desde acercamientos interdisciplinarios a los objetos de estudio, reivindica las memorias de los sujetos, pues se centra en las diferentes voces y huellas que dan cuenta de los efectos del pasado en el presente, al tiempo que se interpelan las memorias hegemónicas al posicionar en la esfera pública a sujetos excluidos de la historia oficial.

También se encuentran registros que abordan análisis sobre literatura testimonial elaborada por personas que experimentaron directamente regímenes autoritarios en América Latina, así como trabajos en artes visuales que presentan versiones e interpretaciones de lo sucedido desde el cine, el

documental, el arte callejero, la fotografía, las narrativas ficcionales, entre otros formatos. En este sentido, el programa ha dado importancia al análisis de registros relacionados con las expresiones estético-artísticas, las cuales develan aproximaciones novedosas a las relaciones entre arte, estética y política para pensar la configuración de las subjetividades.

Respecto a los eventos en donde se han presentado ponencias, estos convocan investigadores en educación, humanidades y ciencias sociales, a partir de temas como las narrativas, las políticas públicas, el conflicto armado y la memoria histórica, así como hay eventos menos específicos sobre trabajos en disciplinas como la pedagogía, la filosofía, el trabajo social y la historia. La mayoría de estos eventos han tenido lugar en Colombia (n=44, 74,6%), también hay registros en varios países latinoamericanos (n=10, 16,9%), europeos (n=4, 6,8%) y en Estados Unidos (n=1, 1,7%). Asimismo, puede verse que de los 161, 36,6% lo ocupa este tipo de producción, lo cual es indicativo de un gran dinamismo en este ámbito académico, lo que permite la socialización entre pares de los avances investigativos, así como el posicionamiento de la producción del programa.

[260]

En general, en términos conceptuales, en algunos trabajos se habla de ecologías violentas para caracterizar aquellas espacialidades en las que, por la mediación de la violencia política, rige una lógica de la eliminación física y simbólica del otro para imponer modelos identitarios individuales y colectivos que inciden en la configuración de las subjetividades. La producción estudiada destaca que la subjetividad se configura a partir de las experiencias vitales de los sujetos en su relación con otros y consigo mismo, señalando, al mismo tiempo, los estrechos nexos entre procesos de formación y constitución de subjetividades; a su vez, la formación se ha entendido como el conjunto de procesos por los cuales los sujetos se apropian de su situación histórico-cultural para comprenderse, para asumir posiciones y valores, y para reflexionar sobre sus prácticas y transformarlas. Dichos conceptos se han abordado en concordancia con el de cultura política, el cual se ha comprendido como el entramado de significados y acciones que se construye en torno a las relaciones de poder en espacio-temporalidades determinadas; asimismo, la memoria se describe como un rasgo constituyente de las subjetividades que no se comprende como homogénea, sino que conlleva distintos modos de recordar de acuerdo con la diversidad de sujetos que pueden dar cuenta de ella, por lo que es posible hablar de resistencias y luchas por el reconocimiento que conllevan procesos

de reconfiguración subjetiva y restitución de los lazos sociales fragmentados que se dan en escenarios diversos.

En este sentido, han sido importantes las reflexiones en torno a los usos políticos de la memoria, pues permiten visibilizar las pendularidades entre el sujeto que perfilan los discursos estatales y el sujeto que exige sus derechos y reivindica sus memorias con denuncias y críticas a los discursos y mandatos oficiales. Así, en algunas de las publicaciones se muestra la emergencia de grupos y movimientos sociales que ejercen este tipo de resistencias desde diferentes ámbitos: militantes de movimientos políticos que han hecho oposición a los regímenes de derecha en el continente; mujeres y sus agenciamientos a partir de las opresiones que viven por su condición de género; propuestas artísticas y culturales de jóvenes, estudiantes, sectores populares y organizaciones de maestros, entre otros.

En cuanto a las publicaciones que han citado la producción académica del programa de formación e investigación, la mayoría son artículos científicos, tesis y trabajos de grado. Hay una tendencia de publicaciones sobre la enseñanza del pasado reciente y de la violencia política en relación con la formación de maestros, la educación en derechos humanos y las pedagogías de la alteridad y de la memoria, por lo que las citas aparecen en publicaciones de disciplinas como la pedagogía, la historia y la antropología, las cuales plantean propuestas didácticas y problemas referidos a la enseñanza tanto en escenarios formales como no formales. De igual modo, son recurrentes las tesis y artículos sobre los modos de tramitar los traumas de la violencia política en América Latina desde ámbitos como el psicosocial y el artístico, que proponen estrategias para reconstruir los lazos sociales y las trayectorias de vida que se vieron afectadas por los conflictos violentos del continente en las últimas décadas; en este sentido, se registran publicaciones de disciplinas como la psicología, los estudios culturales y los estudios artísticos que presentan formas de analizar y enfrentar los fenómenos violentos a partir de diversas acciones de movimientos artísticos y culturales que surgen en torno a ello. En un sentido similar se registran publicaciones de áreas como la teología y la salud pública, en las que se abordan propuestas para enfrentar las consecuencias del conflicto armado desde las dimensiones médicas y espirituales de los sujetos que han vivido este tipo de situaciones; además, se evidencia repercusión en artículos sobre las relaciones de los medios de comunicación y el conflicto armado, las expresiones artísticas y culturales en torno a la memoria, los estudios sobre la infancia y la juventud en contextos

[261]

de violencia política y las reflexiones acerca de conceptos relacionados con las víctimas, la ciudadanía y la formación de los sujetos. Este tipo de temas se encuentran en documentos de disciplinas como la sociología, la filosofía, la ciencia política y la comunicación social. Las publicaciones en donde se registran citas de la producción del programa son de países como Colombia, Argentina, España, México, Brasil y Bolivia.

3. Discusión

En términos generales, la producción investigativa del programa muestra el uso que se hace para el tratamiento de los objetos de estudio de diversas herramientas teóricas y metodológicas procedentes de las ciencias sociales y humanas, lo cual revela un tipo de hacer investigativo que se ubica más en la interdisciplinariedad que en una disciplina específica, lo cual coincide con una de las características de la historia reciente, a la que se adscribe el programa. Esta perspectiva interdisciplinar no se asume en tanto se reúnan diferentes disciplinas para analizar un mismo fenómeno, sino en la medida en que el estudio de la configuración de subjetividades en contextos de violencia política es un campo interrelacional en el que se articulan diferentes aspectos de lo social y lo humano, es decir, los mismos objetos de estudio lo exigen.

[262]

Lo anterior incide de manera favorable en la receptividad que encuentra la producción del programa en los espacios de mayor posicionamiento en estas áreas, incluyendo colaboraciones editoriales, revistas, eventos e interacciones entre pares, lo cual potencia la capacidad de incidencia del conocimiento producido por el equipo de trabajo. Este posicionamiento se percibe en que de los 31 artículos en revistas científicas indexadas 51,6% está en publicaciones multidisciplinarias o propias de las áreas de las ciencias sociales y humanas. Asimismo, es pertinente resaltar que 48,4% de los artículos se encuentra en revistas que se adscriben al área de la educación y la pedagogía, lo cual es explicable en la medida en que el programa funciona en una universidad formadora de docentes, cuya mayor preocupación es impactar las prácticas docentes y los procesos de formación pedagógica. Además, por el tipo de publicaciones en donde se cita la producción del programa, así como por las temáticas y disciplinas a las que estas pertenecen, se puede inferir que hay repercusión en diferentes escenarios académicos en donde se genera conocimiento en el marco del campo de estudios sobre la configuración de subjetividades en contextos

de violencia política en América Latina, estos escenarios dan cuenta de las intersecciones disciplinares que se han dado para comprender y tramitar las diferentes coyunturas políticas en el continente.

Como bien sabemos, publicar en revistas indexadas es uno de los mayores retos de los investigadores debido a sus altos requerimientos, motivo por el cual aparecer en ellas es señal de reconocimiento de la producción del grupo y de la aceptación de unas normas y un tipo de razonamientos, al tiempo que significa la posibilidad de obtener mayor circulación de la producción gracias a las bases de datos nacionales e internacionales que sistematizan y regulan los estándares de calidad de este tipo de publicaciones. En la actualidad, con sus pros y contras, la idoneidad de los investigadores se valora no solo por su capacidad investigativa, sino también por lograr formatos comunicativos que permitan una difusión amplia del conocimiento alcanzado, por lo que al mismo tiempo se valora por su posicionamiento en las revistas científicas indexadas ya que ellas se consideran uno de los canales de difusión académica más importantes (Schriewer, 2006).

Si bien, es de destacar la amplia presencia de la producción analizada en revistas científicas indexadas, es preciso visibilizar también las publicaciones en libros y capítulos de libro —que representan 34,7% de la producción—, toda vez que este vehículo ha sido uno de los predilectos de los investigadores que trabajan en las ciencias sociales y humanas, y aunque este no tiene las posibilidades de circulación que tienen las revistas indexadas, permite la exposición detallada de los resultados investigativos o de las discusiones en torno a las categorías de análisis que dinamizan un campo de estudios.

[263]

En cuanto al trabajo que ha caracterizado las actividades del grupo, es posible decir que este ha dado lugar a aportes epistemológicos y metodológicos desde los que se ha producido teoría. De esta manera, se han realizado investigaciones sobre acontecimientos de violencia política referentes a la historia reciente de Argentina, Chile y Colombia en las que se rastrea su incidencia en la configuración de subjetividades, pretendiéndose que la experiencia de estos países ilumine la colombiana, sin aludir propiamente a estudios comparados pero sí a historias conectadas que, habidas sus propias especificidades históricas, encuentran puntos en común que pueden ser examinados desde una perspectiva relacional. Desde allí se ha contribuido a mostrar cómo se configuran subjetividades, tanto

desde las interpelaciones dadas por los poderes hegemónicos como desde la resistencia a los mismos, visibilizando sus expresiones en el ámbito cultural y político.

Las formas de ver y comprender el mundo social en medio de ecologías violentas se dinamizan por efecto de actores, situaciones e incluso discursos que afectan tanto las subjetividades como la construcción de significaciones sociales y que se expresan en un orden de la memoria, marcando, a su vez, pautas para las actuaciones de los sujetos en la esfera pública. Por lo anterior, posibilitar procesos de formación ético-política en medio de contextos de violencia política exige pensar en los modos como colectivos e individuos se han configurado a la luz de sus prácticas y de sus repertorios de memoria, con el fin de posibilitar procesos de reconfiguración subjetiva a partir de la valoración de la vida, la dignidad, el respeto a los derechos y a la diferencia.

Conclusiones

[264] La historia reciente de América Latina ha estado marcada por acontecimientos de violencia política que han incidido de manera notable en el tejido social e institucional, así como en la configuración de las subjetividades de quienes fueron víctimas directas o simplemente vivenciaron, en cuanto ciudadanos, alguno de los regímenes políticos dictatoriales o represivos que caracterizaron el continente a partir de la década de 1970. El interés por comprender esta problemática ha dado pie a diversas iniciativas dentro de las que se cuentan propuestas formativas e investigativas que han posibilitado la constitución de un campo de estudios interesado en la configuración de las subjetividades en contextos de violencia política en la historia reciente latinoamericana, como es el caso del programa de formación e investigación Configuraciones de subjetividades y constitución de memorias sobre la violencia política en América Latina.

El análisis de la producción y sus aportes, llevado a cabo a través del estudio bibliométrico y de la red conceptual, permitió rastrear una labor de largo aliento de casi una década. Desde allí se ha producido teoría y soportes epistémicos y metodológicos sobre los temas de estudio desde una perspectiva interdisciplinar. Se puede decir que hay una producción constante y canales de difusión reflejados en las revistas en las que se publica,

la cantidad de eventos en los que se presentan ponencias y los lugares donde se desarrollan, así como los libros y capítulos de libros publicados y los lugares en donde se referencian estos productos.

El análisis de la producción académica y de sus redes conceptuales nos permite hablar de una suerte de hibridación, en donde se resignifican y apropian los métodos e instrumentos de varias disciplinas para comprender y analizar un objeto de estudio particular, lo que ayuda a configurar o fortalecer un campo de estudios. Sumado a ello, dicha hibridación, evidente en la producción intelectual y en las prácticas formativas en torno al análisis de los procesos de formación de subjetividades al interior de ecologías violentas, produce no solo un movimiento en los conocimientos de los investigadores, sino que repercute en las significaciones de las disciplinas en las que estos se movilizan. A su vez, la producción académica del programa dinamiza el campo de estudios en torno a la configuración de subjetividades en contextos de violencia política, en tanto devela nuevas relaciones; quizás la de mayor significación tiene que ver con la posibilidad de ver los procesos de formación y educación ligados a configuraciones sociales y construcciones éticas y políticas, las que se expresan en narrativas y en diversas expresiones culturales. En otras palabras, dicha hibridación no solo permite ver la forma de encarnar una serie de fenómenos sociales, sino los modos en que se transforma la experiencia de sí en la constitución de diferentes posiciones y momentos en las trayectorias formativas de los sujetos.

[265]

Pese a las dinámicas presentadas, se hace necesario incrementar los indicadores de colaboración tanto entre el equipo de investigadores como con redes y grupos de trabajo afines a esta problemática. En este mismo sentido, se requiere aumentar el porcentaje de publicaciones en revistas indexadas internacionales, lograr mayor presencia en eventos internacionales y profundizar en el estudio de experiencias latinoamericanas diferentes a Colombia. Todo ello en aras de potenciar el trabajo y obtener mayor interacción con los investigadores que contribuyen con sus conocimientos al fortalecimiento de este campo de estudios.

A partir de los resultados de la investigación, puede verse que el programa ha mostrado con sus trabajos la pertinencia de emprender procesos formativos en espacios escolares y no escolares que posibiliten

la construcción de culturas políticas cuyos repertorios ayuden a configurar sujetos críticos, conscientes del pasado y con capacidad de agenciamiento en la esfera política. Esto ha dado lugar a investigaciones sobre pedagogía de la memoria y formación ético-política, por lo general acompañadas de propuestas de enseñanza y herramientas didácticas, planteadas desde los contextos de los grupos y movimientos sociales que han sido reprimidos y en diálogo con sus luchas.

En esta dirección, el programa ha contribuido desde sus diferentes iniciativas al posicionamiento de un campo de estudios que se ha estado conformando en América Latina desde décadas atrás, a partir de las reflexiones generadas en distintos países del continente con el fin de entender y tramitar los repertorios que la violencia política ha decantado en torno a nuestra historia reciente, para poder así reconocer su incidencia en la configuración de las subjetividades contemporáneas e identificar los retos que en este ámbito existen en relación con la formación política.

Referencias bibliográficas

[266]

1. Arfuch, Leonor. (2002). *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

2. Arias Gómez, Diego Hernán. (2015). La enseñanza de la historia reciente y la formación moral. Dilemas de un vínculo imprescindible. *Folios*, 42, pp. 29-41. DOI: 10.17227/01234870.42folios29.41

3. Bourdieu, Pierre. (2002). *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Tucumán: Montessor.

4. Cabrera, Martha. (2006). Exceso y defecto de la memoria: violencia política, terror, visibilidad e invisibilidad. *Oasis*, 11, pp. 39-55.

5. Castillejo, Alejandro. (2000). *Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Cultura, Icanh.

6. Crenzel, Emilio. (2009). Los derechos humanos y las políticas de la memoria. Reflexiones a partir de las experiencias de las comisiones de la verdad de Argentina y Chile. En: Vinyes, Ricard (ed.). *El Estado y la memoria. Gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia* (pp. 357-367). Buenos Aires: Del Nuevo Extremo.

7. D'abbraccio Kreutzer, Guillermo. (2007). Al borde de la cornisa: Construcción cotidiana del mundo social en el conflicto armado colombiano. (Tesis inédita de doctorado). Flaco, México, D. F.

8. De Amézola, Gonzalo. (2008). *Esquizohistoria. La historia que se enseña en la escuela, la que preocupa a los historiadores y una renovación posible de la historia escolar*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

9. Degregori, Carlos. (2004). Heridas abiertas, derechos esquivos: reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En: Belay, Raynald; Bracamonte, Jorge; Degregori, Carlos y Vacher, Jean Joinville (eds.). *Memorias en conflicto. Aspectos de la violencia política contemporánea* (pp.75-85). Lima: Embajada de Francia en el Perú, IEP, IFEA, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. DOI: 10.4000/books.ifea.562
10. Hartog, Francois. (2012). El tiempo de las víctimas. *Revista de Estudios Sociales*, 44, pp.12-19. DOI: 10.7440/res44.2012.02
11. Herrera, Martha Cecilia; Ortega Valencia, Piedad; Cristancho, José Gabriel y Olaya, Vladimir. (2013). *Memoria y formación: configuraciones de la subjetividad en ecologías violentas*. Bogotá, D. C.: Universidad Pedagógica Nacional. DOI: 10.2307/j.ctvfc52rg
12. Jelin, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.
13. Jelin, Elizabeth. (2003). Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales. *Cuadernos del IDES*, 2. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-025/index/assoc/D4331.dir/cuaderno2_Jelin.pdf
14. Jelin, Elizabeth y Kaufman, Susana (comps.) (2006). *Subjetividad y figuras de la memoria*, Buenos Aires: Siglo XXI.
15. Jelin, Elizabeth, Lorenz, Federico. (2004). *Educación y memoria: la escuela elabora el pasado*. Madrid: Siglo XXI.
16. Lechner, Norbert y Güell, Pedro. (2006). Construcción social de las memorias en la transición chilena. En: Jelin, Elizabeth y Kaufman, Susana (comps.). *Subjetividad y figuras de la memoria*. Buenos Aires: Siglo XXI.
17. Lira, Elizabeth y Loveman, Brian. (2005). *Políticas de reparación: Chile 1990-2004*. Santiago: LOM, Universidad Alberto Hurtado, Dibam.
18. Lizarralde, Mauricio. (2012). La escuela y la guerra, las memorias entre el miedo y el silencio. *Praxis Pedagógica*, 3, pp. 90-103. DOI: 10.26620/uniminuto.praxis.12.13.2012.90-103
19. Microsoft Excel. (2007-2016). NodeXL: Network Overview, Discovery and Exploration for Excel. [Software de cómputo]. Recuperado de <https://archive.codeplex.com/?p=nodexl>
20. Peris, Jaume. (2008). Historia del testimonio chileno. De las estrategias de denuncia a las políticas de la memoria. *Revista Quaderns de Filologia*, 21, (anexo N.º LXIV). Recuperado de <http://roderic.uv.es/handle/10550/25163>
21. Piper, Isabel. (2015). Violencia política, miedo y amenaza en lugares de memoria. *Athenea Digital*, 15 (4), pp. 155-172.
22. Rodríguez, Sandra y Sánchez, Marlene. (2009). Problemáticas de la enseñanza de la historia reciente en Colombia: Trabajar con la memoria en un país en guerra. *Reseñas de Enseñanza de la Historia*, 7, pp. 15-66.

23. Rodríguez, Sandra. (2014). Enseñanza y aprendizaje de la historia en Colombia, 1990-2011. En: Plá, Sebastián y Pagès, Joan (coords.). *La investigación en enseñanza de la historia en América Latina* (pp. 109-154). México, D. F.: Bonilla Artigas, Universidad Pedagógica Nacional.

24. Rubio, Graciela. (2013). *Memoria, política y pedagogía*. Santiago: LOM.

25. Schriewer, Jürgen. (2006). Internacionalidades múltiples: surgimiento de una ideología a nivel mundial y persistencia de criterios idiosincráticos mundiales. En: Charle, Christophe; Schriewer, Jürgen y Wagner, Peter (comps.). *Redes intelectuales trasnacionales. Formas de conocimiento académico y búsqueda de identidades culturales* (pp. 359-408). Barcelona-México, D. F.: Pomares.

26. Stern, Steve; Winn, Peter; Lorenz, Federico y Marchesi, Aldo (eds.). (2014). *No hay mañana sin ayer. Batallas por la memoria histórica en el Cono Sur*. Santiago: Lom.

27. Theidon, Kimberly. (2004). *El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP.

28. Uribe Alarcón, María Victoria. (2004). *Antropología de la Humanidad. Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*. Bogotá, D. C.: Norma.

29. Vezzetti, Hugo. (2007). Conflictos de la memoria en la Argentina. Un estudio histórico de la memoria social. *Historizar el Pasado Vivo en América Latina*. Recuperado de http://www.historizarelpasadovivo.cl/es_resultado_textos.php?categoria=Argentina%3A+el+tiempo+largo+de+la+violencia+pol%EDtica&titulo=Conflictos+de+la+memoria+en+la+Argentina.+Un+estudio+hist%F3rico+de+la+memoria+social

Traducción



Sin título

De la serie *Un viaje hacia el origen*

Grafito sobre papel

25 x 25 cm

2019

Medellín



Teoría democrática deliberativa y ciencia política empírica*

*Dennis F. Thompson (Estados Unidos)***
Traductores:
*Leonardo García Jaramillo (Colombia)****
*Laura Fuentes Vélez (Colombia)*****

Resumen

Si bien en la década pasada [década de 1990] proliferaron los estudios empíricos sobre democracia deliberativa, pocos de ellos se ocuparon de las cuestiones más importantes de las teorías normativas. Al mismo tiempo, muchos teóricos de la democracia deliberativa desecharon rápidamente los hallazgos empíricos. Solo recientemente, algunos teóricos y empíricos han comenzado a prestar más atención al trabajo realizado por unos y otros. Sin embargo, no parece que esta atención baste para producir la comprensión que necesitamos de la democracia deliberativa; para ello hace falta que los teóricos y los investigadores empíricos desarrollen una mejor concepción de los elementos de la deliberación, los conflictos entre estos elementos y las relaciones estructurales de los sistemas deliberativos.

[270]

Palabras clave

Democracia Deliberativa; Igualdad; Participación; Legitimidad; Publicidad.

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

Cómo citar este artículo

Thompson, Dennis F. (2019). Teoría democrática deliberativa y ciencia política empírica (traductores García Jaramillo, Leonardo y Fuentes Vélez, Laura). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 270-313. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a12

* Este artículo fue publicado originalmente en *The Annual Review of Political Science*, 11, 2008, pp. 497-520, y cuenta con la expresa autorización del autor.

** Profesor emérito de Gobierno y Filosofía Política en la Facultad de Artes y Ciencias, y profesor emérito de Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Estados Unidos. Correo electrónico: dennis_thompson@harvard.edu

*** Abogado. Magíster en Derecho. Magíster en Humanidades. Profesor e investigador del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Escuela de Humanidades, Universidad Eafit, Medellín. Correo electrónico: lgarciaj@eafit.edu.co

**** Politóloga. Magíster en Estudios Humanísticos. Profesora e investigadora de la Escuela de Humanidades, Universidad Eafit, Medellín. Correo electrónico: lfuentes@eafit.edu.co

Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science

Abstract

Although empirical studies of deliberative democracy have proliferated in the past decade [90's], too few have addressed the questions that are most significant in the normative theories. At the same time, many theorists have tended too easily to dismiss the empirical findings. More recently, some theorists and empiricists have been paying more attention to each other's work. Nevertheless, neither is likely to produce the more comprehensive understanding of deliberative democracy we need unless both develop a clearer conception of the elements of deliberation, the conflicts among those elements, and the structural relationships in deliberative systems.

Keywords

Deliberative Democracy; Equality; Participation; Legitimacy; Publicity.

[271]

Introducción

En un importante estudio reciente sobre democracia deliberativa sus autores afirman que «la investigación empírica puede ser simplemente una ayuda en las grandes controversias de la teoría democrática; sin embargo, como ayuda, la investigación empírica ocupa un lugar importante» (Steiner *et al.*, 2004, p. 42). Estos autores tal vez son muy modestos. Algunos de los mejores trabajos empíricos —incluyendo los suyos— tienen el potencial para ofrecer más que una simple ayuda. Pero si esa utilidad de la investigación consiste en orientar tan bien como se pueda, tendría que dirigirse sistemáticamente hacia los problemas centrales de la teoría deliberativa. La investigación empírica puede influenciar más efectivamente a —y, al mismo tiempo, puede ser influenciada por— la teoría normativa, solo si los teóricos y empíricos trabajan a partir de una concepción clara de los elementos de la deliberación. Así, ambos pueden enfocarse productivamente en dos problemas que no han recibido la atención que merecen: los conflictos entre tales elementos y las relaciones entre las partes y el todo de la democracia deliberativa.

[272]

En el núcleo de todas las teorías de la democracia deliberativa se encuentra lo que podría llamarse la exigencia de dar razones, a partir de la cual se espera que, a propósito de las leyes que se impondrían ciudadanos y representantes entre sí en una democracia, ambos justifiquen por medio de razones sus posturas políticas y que, en correspondencia, respondan a las razones de la contraparte.¹ Hasta cierto punto los teóricos deliberativistas difieren en qué puede valer como una razón adecuada, en cuán exhaustivo debería ser el ofrecimiento de razones, en si las normas de procedimiento son suficientes y si es deseable el consenso como meta de la deliberación. No obstante, coinciden en rechazar las concepciones democráticas que basan la política exclusivamente en el poder o en el interés, en la agregación de preferencias y en las teorías competitivas en la tradición de escritores como Schumpeter o Downs. Estas concepciones no dan suficiente peso al proceso de justificar, ante los demás ciudadanos, las leyes que los vincularían.²

¹ Para una revisión del sentido y la variedad de teorías, véase Gutmann y Thompson (2004, pp. 1-39). La compilación más relevante de escritos teóricos recientes incluye a Benhabib (1996), Besson y Marti (2006), Bohman y Rehg (1997), Elster (1998), Fishkin y Laslett (2003), Macedo (1999).

² Para varias afirmaciones sobre el contraste con otras teorías, véase Cohen (1989), Habermas (1984; 1989; 1996), Gutmann y Thompson (1996).

Algunas afirmaciones de la teoría deliberativa no son empíricas. Uno de los beneficios más significativos que los teóricos pueden adscribir a la democracia deliberativa es que las decisiones que se producen en ella son más legítimas, porque respetan la condición moral de los participantes. Este beneficio, que es inherente al proceso y no una consecuencia de este, no está sujeto a investigación empírica directa. Pero otras afirmaciones realizadas por la teoría invitan abiertamente a la investigación empírica y los teóricos mismos fueron los primeros en comprometerse con estudios empíricos sobre deliberación (Chambers, 1996, 1998; Dryzek y Braithwaite, 2000; Fishkin, 1999; Fishkin y Luskin, 2005; Mansbridge, 1980). Estos teóricos trataron las afirmaciones empíricas no como meros supuestos sino como hipótesis, muchas de las cuales, desde su punto de vista, requieren de futuros estudios. De este modo, puesto que la democracia deliberativa se convirtió en el área «más activa» de la teoría política (Dryzek, 2007), los politólogos se unieron a la empresa. El resultado ha sido la proliferación de estudios empíricos, cada vez más numerosos respecto de los trabajos normativos que los impulsaron.³

A pesar de estos notables esfuerzos, buena parte de la investigación empírica de los politólogos no ha compaginado enteramente con la teoría normativa. Los teóricos y los investigadores usualmente *mantienen conversaciones de sordos* (Neblo, 2005). Algunos investigadores creen que pueden desechar la teoría deliberativa cuando demuestran que la discusión política casi nunca produce los beneficios que los teóricos reivindican con ella. Pero lo cierto es que los empíricos suelen extraer de varios de los escritos teóricos afirmaciones simplificadas sobre uno o más de los beneficios de la democracia deliberativa, las comprimen en hipótesis comprobables y encuentran o —en la mayoría de casos— crean artificialmente un espacio donde la gente pueda hablar sobre política y así terminan por concluir que la deliberación no produce los beneficios prometidos por la teoría y que, incluso, podría ser contraproducente. En este sentido el trabajo escéptico con mayor insistencia es *Stealth Democracy...*, de Hibbing y Theiss-Morse (2002), quienes revisan los resultados obtenidos de sus propios grupos focales y de otros estudios de discusión en escenarios que consideran deliberativos, y afirman que:

La deliberación en la vida real puede intensificar emociones improductivamente; puede exacerbar, en lugar de disminuir, las

³ Para trabajos sobre el tema, véase Delli Carpini *et al.* (2004), Mendelberg (2002), Ryfe (2005), Steiner *et al.* (2004, pp. 43-52).

diferencias de poder entre quienes deliberan; puede generar un sentimiento de frustración entre la gente frente al sistema que los hace deliberar. La deliberación no se ajusta a muchos asuntos y puede producir peores decisiones que de no haber ocurrido deliberación (p. 191).

Otros estudios reconocen los límites de sus métodos y presentan conclusiones más cualificadas; sin embargo, exponen sus numerosos hallazgos negativos como objeciones a la teoría deliberativa. En una investigación realizada con ciudadanos franceses sobre la asistencia del gobierno a desempleados, Jackman y Sniderman (2006) encontraron que la deliberación no conduce a «juicios mejor fundamentados, esto es: juicios que reflejen una visión considerada de los mejores cursos de acción, estimadas todas las opciones» (p. 272). La deliberación lleva «a mucha gente a posiciones ideológicamente inconsistentes». Un estudio de discusiones sobre raza, que tuvo lugar en cinco reuniones en Nueva Jersey (Mendelberg y Oleske, 2000), explica que en los grupos integrados —es decir, compuestos por la diversidad que buscan los demócratas deliberativos— la deliberación fracasó en disminuir el conflicto, en aumentar el entendimiento mutuo y la tolerancia, o en reducir el uso de los argumentos de interés grupal. Las reuniones cuyos participantes eran todos blancos produjeron consenso, pero un consenso contrario a la integración escolar⁴ —no el resultado que los demócratas deliberativos respaldarían, presumiblemente—.

[274]

Por su parte, Conover y Searing (2005), empleando los datos de investigaciones y de grupos focales de seis comunidades en Estados Unidos y Gran Bretaña, examinan el grado de conformidad de la discusión política con «los estándares propuestos por teóricos políticos: publicidad, ausencia de tiranía e igualdad». Si bien concluyen que las discusiones «usualmente se quedan cortas frente a los ideales de la democracia deliberativa», observan un potencial de mejoramiento en las reformas educativas. Finalmente, Rosenberg (2007b) también encontró que la deliberación no logra proveer

⁴ Nota de los traductores: *School integration* en el original. También conocida como *school desegregation*, esta expresión alude al proceso de integración racial implementado en Estados Unidos a mediados del siglo XX para poner fin a la política de segregación adoptada en colegios públicos. Para explicaciones y evaluaciones de la medida, véase: Van Hecke, Maurice. (1957). Racial Desegregation in the Law Schools. *Journal of Legal Education*, 9 (3), pp. 283-289; Fleming, Harold. (1956). Resistance Movements and Racial Desegregation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 304, pp. 44-52; Culver, Dwight. (1954). Racial Desegregation in Education in Indiana. *The Journal of Negro Education*, 23 (3), pp. 296-302.

los beneficios que reivindican algunos teóricos, empero, sugiere que un tipo de deliberación «más colaborativa y más transformadora» podría tener un mayor potencial.

La objeción presentada por los estudios mencionados, respecto de la falta de realismo de la teoría deliberativa, nunca ha impresionado a los teóricos normativos. Antes bien, estos creen que la función de la teoría no ha sido comprendida: la teoría desafía la realidad política. No se supone que la teoría acepte la realidad como algo dado, realidad que sí es el objeto que la ciencia política procura describir y explicar. La teoría busca ser crítica, no pretende conformarse con esa realidad política.

En sus propios términos, los teóricos también desafían algunos de los estudios empíricos. Por ejemplo, Dryzek (2007) critica duramente los métodos de Hibbing y Theiss-Morse. Dryzek señala que los investigadores ignoran la evidencia contraria a los datos revisados y que usan las conclusiones de grupos focales, que efectivamente deliberan, para demostrar que los ciudadanos no quieren deliberar.

Contadas las excepciones, actualmente la mayoría de los teóricos admiten que no pueden ignorar los estudios empíricos sin correr el riesgo de reclusión en la utopía y de hacer irrelevante la teoría ante la realidad política. A pesar de su crítica a algunos estudios, el mismo Dryzek (2007, p. 250) reconoce que otros descubrimientos empíricos son «capaces de incomodar a los teóricos». Con el mismo espíritu, incluso insistiendo en que la «democracia deliberativa todavía es en gran medida un ideal crítico y de oposición», Bohman (1998, p. 422) señala que la teoría «ha alcanzado la madurez» porque acepta que «las mejores y más plausibles formulaciones de la democracia deliberativa requieren comprobación por parte de las ciencias sociales empíricas».

[275]

La conclusión general de la revisión de la investigación científica desarrollada hasta ahora es que los hallazgos reunidos son mixtos y no son definitivos (Chambers, 1996, p. 318; Delli Carpini, Cook y Jacobs, 2004, pp. 336-337; Janssen y Kies, 2005, p. 331; Ryfe, 2005; Sulkin y Simon, 2001, p. 812). La explicación principal de los resultados mixtos consiste en que el éxito o fracaso de la deliberación depende mucho del contexto. El carácter contingente de estos resultados puede ser esperanzador para los teóricos. Si los teóricos pudieran identificar las condiciones adecuadas para la deliberación, podrían seguir elogiando las virtudes de la democracia deliberativa (Gastil y

Levine, 2005, pp. 273-274; Fung y Wright, 2003, pp. 259-260). Los teóricos incluso podrían usar los hallazgos negativos para resaltar los defectos en el sistema y sustentar reformas que podrían instalar condiciones más propicias para la democracia deliberativa. Habermas (2006) permanece impávido cuando confronta los hallazgos que parecieran refutar su teoría. Él interpreta «los datos que le contradicen como indicadores de restricciones contingentes que requieren de seria indagación [...] como detectores del descubrimiento de causas específicas que explican las faltas de legitimidad» (p. 420). Su artículo es intencionadamente subtítulo *El impacto de la teoría normativa en la investigación empírica*, así, implícitamente relega a la investigación empírica el simple trabajo de colaborador. Y es que, en ese rol, no supone un riesgo de volverse una voz disruptiva en el proyecto deliberativo.

Los teóricos no deberían recomfortarse mucho en el carácter mixto y contingente de las conclusiones empíricas. Las condiciones bajo las cuales la democracia deliberativa prospera pueden ser raras y difíciles de alcanzar. En una receptiva antología que reúne a teóricos y empiristas (Rosenberg, 2007a), varios teóricos asumen abiertamente este reto (Warren, 2007; Cohen, 2007; Dryzek, 2007).

[276] Ciertamente, el enfoque más prometedor para la investigación empírica sería continuar en la búsqueda de las condiciones bajo las cuales la democracia deliberativa funciona o no, mientras que atiende a la cuestión de hasta qué punto las condiciones desfavorables pueden ser modificadas. Algunas condiciones —como la ausencia de foros genuinos de deliberación— pueden intervenir a través de medidas legislativas o acciones políticas a escala local y nacional. Otras —como la desigualdad de recursos— pueden ser productos de estructuras sociales y económicas de sistemas particulares. Aún otras —como la existencia de un pluralismo razonable— pueden ser características esenciales de sistemas democráticos. En suma, este acercamiento potencialmente provechoso podría estar dirigido a una preocupación central de la teoría deliberativa: las posibilidades de su realización práctica.⁵ No habría garantía de que la democracia deliberativa sería vindicada, pero con un análisis más exhaustivo de las condiciones que la promueven o impiden podríamos aclarar el sentido del lugar de la deliberación en la teoría y en prácticas democráticas. Este parece un proyecto adecuado y valioso para la colaboración entre teóricos y empiristas

⁵ Para una afirmación sistemática de un enfoque semejante, véase Fung (2007a).

interesados en la democracia deliberativa. El objetivo no sería una reforma como tal —aunque las conclusiones podrían ser útiles a los reformistas—; sería, en cambio, entender mejor hasta qué punto los valores de la teoría democrática pueden realizarse, no solo bajo las condiciones actuales, sino también bajo condiciones potenciales.

Sin embargo, cualquier proyecto así es más problemático que lo que sugiere este sencillo prospecto. La falta de colaboración entre teóricos y empiristas no tendrá mayor progreso hasta que no se resuelvan tres problemas generales:

- El problema analítico, que requiere distinguir los elementos de la deliberación: los conceptos, los estándares y las condiciones.
- El problema de los conflictos internos, el cual necesita reconocer que las condiciones que promueven ciertos valores de la democracia deliberativa simultáneamente debilitan otros, incluyendo algunos que privilegian los demócratas deliberativos.
- El problema estructural, que llama a migrar de los estudios de experiencias aisladas de deliberación al examen de la relación entre prácticas deliberativas y no deliberativas en el sistema político como un todo y en el tiempo.

[277]

1. Elementos de la deliberación

Los estudios empíricos suelen comenzar con la definición del concepto de deliberación y con una lista de los beneficios que supuestamente produce. Algunas veces, uno y otros son extraídos de una o dos teorías, con frecuencia modificadas para la conveniencia de la investigación. Si bien los estudios empíricos afirman —correctamente— que las teorías deliberativas comparten un núcleo común de valores, en ellos es evidente la adopción de diversos conceptos de deliberación y se examinan consecuencias diferentes bajo unas mismas condiciones. Tales variaciones dificultan la comparación entre los hallazgos de los estudios y la relación con las teorías. Este no sería un obstáculo insuperable para el trabajo colaborativo si las variaciones fueran presentadas en un marco común. Así podríamos decir que, dada cualquier concepción de la deliberación, la práctica produciría consecuencias de un cierto tipo bajo condiciones específicas. Con todo, esta maniobra no resolvería el problema persistente: los elementos de la deliberación con frecuencia van de la mano, como se evidencia en esta

definición, «[...] tenemos democracia deliberativa cuando bajo condiciones de igualdad, inclusión y transparencia, un procedimiento comunicativo basado en la razón [...] es capaz de transformar las preferencias individuales y alcanzar decisiones orientadas al bien público» (Della Porta, 2005, p. 340). Por ello, son mejores los enfoques que distinguen entre la definición y la evaluación de la deliberación — La «unidad del análisis» de la «calidad de la democracia»— (Nanz y Steffek, 2005). Aun así, las diferencias entre los elementos permanecen sin ser analizadas.

Tres elementos en el análisis político de la deliberación deben ser diferenciados: los criterios conceptuales, los estándares evaluativos y las condiciones empíricas. Cada uno puede ser entendido como un requerimiento diferente y necesario para la deliberación. Los criterios conceptuales estipulan qué es importante para que una práctica comunicativa cuente como una deliberación. Los estándares evaluativos especifican qué cuenta como una buena —o una mejor— deliberación. Por último, las condiciones empíricas indican qué es indispensable para producir una buena deliberación —o dicho de otro modo: qué contribuye a la producción de una buena deliberación—. Aunque de modos diferentes, cada uno de los elementos puede estudiarse empíricamente.

[278]

Es comprensible que los investigadores no siempre distingan estos elementos. En la teoría deliberativa misma, algunos de los valores que especifican el concepto de deliberación aparecen como los estándares evaluativos de la práctica de la deliberación y como las condiciones empíricas que la promueven. Tomemos el caso del valor de la igualdad: una discusión no se considera una deliberación si una persona predomina por completo; la discusión es una mejor deliberación cuando la participación está repartida equitativamente; y la discusión tiende a ser más igualitaria cuando las condiciones básicas son las mismas para todos. Esta interacción es inherente en —y un rasgo positivo de— la democracia deliberativa, pues refleja su carácter autocorrectivo: condiciones equitativas producen un proceso más equitativo, lo que a su vez se revierte en condiciones equitativas, y así. Indudablemente, este proceso dinámico puede operar en sentido contrario: puede degenerar cuando las condiciones se vuelven dispares. Dadas las confusiones potenciales entre las variables dependientes e independientes implicadas en dicha interacción, es importante mantener claros los elementos de la deliberación y distinguir los diferentes niveles de los valores que expresa cada uno de ellos.

1.1 Criterios conceptuales

Como sugieren algunos académicos, aclarar y delimitar el espectro del concepto no es un esfuerzo realizado por los teóricos para «imponer definiciones fijas y, frecuentemente, mínimas, que efectivamente desconectan a los académicos de las realidades políticas existentes» (Button y Mattson, 1999, p. 612). Este paso es muy importante en el análisis porque la elección del concepto determina el alcance de la investigación y la significación de cualquier conclusión para la teoría normativa. Es cierto que los empíricos no tienen que estar de acuerdo con ningún concepto de la deliberación, después de todo, los mismos teóricos tampoco han podido hacerlo. Sin embargo, si la investigación ha de ser relevante para la teoría deliberativa, los investigadores sí tienen que ser claros respecto del tipo de práctica estudiada. La caracterización que los empíricos hagan de esa práctica debe coincidir, cuando menos parcialmente, con lo que la mayoría de los teóricos consideran el núcleo del problema de la deliberación. De modo más general: cualquier investigación debe tener los recursos conceptuales para poder especificar si la práctica particular, que es objeto de investigación, es una deliberación o una discusión, y, de ser una deliberación, debe poder indicar hasta qué punto es una buena o una mala deliberación.

[279]

De ser muy amplio el concepto —si incluye todo tipo de conversación política (Cook, Delli Carpini y Jacobs, 2007)— las conclusiones tendrán «rumbos inciertos» en la teoría deliberativa (Cohen, 2007, p. 222). Como reconocen los académicos de la discusión política (Walsh, 2003; 2007) y algunos teóricos (Mansbridge, 2007), las «charlas cotidianas» y otras formas de discusión política pueden contribuir al desarrollo de las posturas políticas de los ciudadanos y a su capacidad de tomar decisiones políticas y, por ende, pueden crear condiciones que apoyen la deliberación. Con todo, las discusiones políticas que se dan en la cotidianidad deben distinguirse de las deliberaciones dirigidas a la toma de decisiones, esto con el propósito de que las relaciones entre las prácticas comunicativas puedan ser analizadas sistemáticamente. Mantener tal distinción implica que otras formas de discusión tienen un valor inferior al de la deliberación en una democracia deliberativa.

Como indica el debate sobre el problema de la estructura —más abajo— es importante saber que la democracia deliberativa incluye muchos tipos de interacción política diferentes a la deliberación. Pero podemos

retener con mayor claridad la conexión con el objetivo central de la teoría deliberativa si podemos tratar estas otras actividades como parte de un proceso deliberativo más amplio, en lugar de tratarlas como una instancia de la deliberación *per se*. Ya que capturar el carácter distintivo del tipo de deliberación es fundamental para la teoría, los investigadores harían mejor en evitar un concepto expandido de deliberación; en cambio, deberían enfocarse en aquellos atributos de la práctica que se relacionen directamente con el problema del cual se ocupa la teoría deliberativa: en un estado de desacuerdo, ¿de qué forma pueden los ciudadanos lograr una decisión colectiva legítima? Los dos primeros aspectos del problema —léase desacuerdo y decisión— caracterizan la circunstancia de la democracia deliberativa. El tercero —legitimidad—, prescribe el proceso mediante el cual, bajo esas circunstancias, las decisiones colectivas pueden ser justificadas moralmente ante quienes estarán vinculados a ella. Este es el elemento decisivo de la democracia deliberativa.

1.1.1 Un estado de desacuerdo

[280]

Un cierto desacuerdo básico es necesario para crear el problema que la democracia deliberativa busca resolver. Muchos estudios empíricos admiten este criterio, aunque lo nombran con términos ligeramente distintos, por ejemplo, exposición a puntos de vista conflictivos políticamente⁶ o diversidad de opinión (Barabas, 2004, p. 689; Jackman y Sniderman, 2006; Mutz, 2006, pp. 6, 14, 20, 139). Si los participantes comparten un modo de pensar o tienen el mismo punto de vista antes de entrar en una discusión, no están situados en las circunstancias necesarias para una deliberación; no se enfrentan al problema al que se dirige la deliberación. Esto no quiere decir que la discusión entre quienes tienen puntos de vista afines no contribuya a la democracia deliberativa: estas discusiones pueden enseñar más a los ciudadanos sobre las razones que soportan sus perspectivas; o pueden ayudar a descubrir que no coinciden con ellas tanto como pensaban en un principio; incluso, pueden reforzar las posturas de los miembros de un

⁶ Nota de los traductores: *Cross-cutting exposure* en el original. Seguimos a Diana Mutz, citada por el autor, para presentar una definición castellana de la expresión anglosajona. Su definición coincide con los otros estudiosos del comportamiento político argumentativo, caso de C. J. Pattie y R. J. Johnston, y con C. Robinson. Véase, Mutz, Diana. (2002). Cross-Cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice. *The American Political Science Review*, 96 (1), pp. 11-126; Pattie, C. J. & Johnston, Ron. (2009). Conversation, Disagreement and Political Participation. *Political Behavior*, 31 (2), pp. 261-285; Robinson, Carin. (2010). Cross-Cutting Messages and Political Tolerance: An Experiment Using Evangelical Protestants. *Political Behavior*, 32 (4), pp. 495-515.

grupo y movilizarlo en procura de una acción política determinada. Los efectos de la discusión entre personas que comparten una postura pueden ser positivos o negativos para el proceso democrático y sus consecuencias diferenciales ameritan mayor atención empírica y normativa. Empero, este tipo de conversación no puede confundirse con la discusión entre ciudadanos con opiniones divergentes. Distinguir entre ambas, como se indicará más adelante, es necesario para identificar un potencial conflicto en la democracia deliberativa.

1.1.2 Una decisión colectiva

La democracia deliberativa se enfoca en circunstancias en las cuales un grupo debe tomar una decisión a la cual quedan sujetos todos los miembros de un colectivo, tanto si están de acuerdo con ella como si no lo están. Aunque la deliberación política pueda tener diferentes propósitos (Fung, 2007b), su meta esencial es alcanzar una decisión vinculante. Desde la perspectiva de la democracia deliberativa otros propósitos —tales como aprender sobre ciertos asuntos, adquirir un sentido de eficiencia o desarrollar una mejor comprensión de las opiniones contrarias—, también deben considerarse fundamentales para alcanzar este objetivo.

Hasta hace poco, en casi todos los estudios empíricos, y en buena parte de la teoría normativa, se investigaba la deliberación entre ciudadanos «de a pie», en lugar de la deliberación que era llevada a cabo por los políticos (Steiner *et al.*, 2004) —una importante y grata excepción se discute más adelante—. Incluso en muchos estudios empíricos sobre deliberación entre ciudadanos ordinarios, los participantes no estaban tomando o influenciando decisiones políticas reales. Mucha de la literatura al respecto se ha basado en pequeños grupos de discusión y en experimentos de laboratorio (Mendelberg, 2002). Esta es una limitación, no solo porque el objeto de estudio en cuestión se ha apartado mucho respecto de aquello a lo que, en últimas, concierne la teoría deliberativa, sino porque la mera discusión puede producir consecuencias empíricas diferentes a las relacionadas con la discusión orientada a la decisión colectiva. Los estudios empíricos sugieren que las diferencias son significativas y sus implicaciones no siempre favorables para la deliberación (Fung, 2007b; Janssen y Kies, 2005, p. 325; Ryfe, 2005, pp. 57, 61). Desde un punto de vista más positivo, si los participantes creen que tienen un interés en el resultado y que tendrán que vivir con la decisión que tomen sus compañeros, pueden tomarse seriamente la discusión y se esforzarán por

[281]

llegar a una decisión mutuamente aceptada. Pero saber que una discusión termina con una decisión significativa puede tener los efectos contrarios. Los participantes pueden actuar de modo estratégico, mostrar menor tolerancia hacia los oponentes y asumir posiciones más radicales. Grupos como los compuestos por jurados, encargados de decisiones importantes, por lo general tienden a la polarización (Sunstein, 2002), mientras que los «jurados» de Fishkin —encuestas deliberativas—, en los cuales los participantes no se les pide llegar a una decisión colectiva, suelen ser menos polarizados (Fishkin y Luskin, 2005, p. 293). Los teóricos no se sorprenden de que, cuando un grupo de discusión tiene «pocas posibilidades de hacer alguna diferencia práctica real», la deliberación sea menos «crítica y emancipadora» de lo que ellos querrían (Cohen, 2007, p. 234; Rosenberg, 2007a).

Existe otra razón por la cual los teóricos insisten en la distinción entre las discusiones dirigidas a que los individuos desarrollen preferencias más informadas y las discusiones que apuntan a que los grupos lleguen a decisiones colectivas (Habermas, 1989). Estructurar una discusión que en efecto pregunte a los participantes «¿qué prefieres como individuo?», se asemeja a la democracia agregativa que los demócratas deliberativos critican, esto es, aquella democracia en la cual se pretende agregar las preferencias bien informadas de los individuos. En cambio, las discusiones que se enmarcan preguntando a los participantes «¿qué acción deberíamos tomar como grupo?», se acercan más a la democracia deliberativa que ellos mismos elogian, a saber, la que busca crear una opinión pública genuina. Alguna evidencia empírica sugiere que el «cambio de encuadre» hacia decisiones grupales, en lugar de hacia decisiones individuales, puede tener el efecto positivo esperado por los teóricos (Neblo, 2007b).

El criterio que especifica que la deliberación deber orientarse a la decisión no implica que los estudios de los grupos que solo discuten sobre política —como las encuestas de Fishkin— no son relevantes para los estudios de la democracia deliberativa. Los experimentos realizados por Fishkin y sus colegas se encuentran entre los más citados en la literatura de teoría y práctica deliberativa.⁷ Aunque los participantes en discusiones de este tipo pueden no tomar decisiones colectivas, puede considerarse que toman parte en una fase temprana del proceso que lleva a una decisión deliberativa.

⁷ Sus más recientes proyectos también se han involucrado con grupos que toman decisiones o que aconsejan a quienes toman decisiones. Véase los reportes y artículos de su Centro para la Democracia Deliberativa en <http://cdd.stanford.edu>

Como sujetos en otros estudios de discusión pura, los sujetos de Fishkin se están preparando para —o pueden contemplarse como ciudadanos modélicos que se están preparando para— la toma de decisiones políticas para la colectividad. Fishkin no pide a los sujetos estudiados que tomen decisiones colectivas porque quiere mitigar las presiones que obliguen a la conformidad, por el contrario, prefiere fomentar la capacidad de juicio independiente. No obstante, esta preferencia pone de manifiesto una pregunta que revela el potencial conflicto en la democracia deliberativa: ¿hasta qué punto el juicio independiente es compatible con la toma de decisiones colectivas? Para responder a esta pregunta necesitamos estudiar la deliberación conducente a decisiones vinculantes.

Estudios que examinan la formación de opinión pueden ser relevantes para el estudio de la democracia deliberativa. Así, por ejemplo, algunos experimentos sugieren que las discusiones intersectoriales, defendidas por los demócratas deliberativos, pueden proteger a los ciudadanos «de a pie» contra la manipulación de las élites. Los individuos que discuten asuntos políticos en grupos mixtos —en los cuales los miembros se exponen a las perspectivas conflictivas de un asunto—, son menos vulnerables a los efectos de encuadre de la élite —es decir, a la tendencia a enfocarse solo en los aspectos resaltados por políticos y otros líderes— (Druckman y Nelson, 2003). De este modo, el proceso democrático más amplio que termina con una decisión colectiva incluye múltiples fases y varios lugares. Todas pueden ser significativas para la teoría deliberativa y son dignas de atención, pero deben mantenerse diferenciadas para que sus interrelaciones y sus roles en el proceso completo puedan ser investigadas de modo más sistemático.

[283]

1.1.3 La legitimidad de la decisión

Dadas estas circunstancias —la necesidad de una decisión colectiva en un cierto estado de desacuerdo—, la democracia deliberativa busca una resolución legítima. El criterio de la legitimidad no es solo empírico. Para que una ley sea legítima no es necesario ni suficiente que muchos ciudadanos sientan que lo es. En cambio, sí es necesario que los ciudadanos hagan parte de los procesos requeridos para producir leyes que son recíprocamente justificables ante todos los ciudadanos. La legitimidad hipotética no es suficiente, por consiguiente, el principal criterio conceptual para la legitimidad, y la característica distintiva más importante de la deliberación, es la justificación recíproca o mutua, presentar y responder razones que

pretenden justificar alguna decisión política (Cohen, 1989; 2007; Gutmann y Thompson, 2004; Mendelberg, 2002).

Los teóricos difieren en nociones más o menos amplias sobre este proceso de razonamiento (Cohen, 2007; Mansbridge, 2007), pero la mayoría coincide en sus rasgos esenciales: espíritu público, mutuo respeto y participación equitativa.

Un razonamiento dotado de espíritu público está dirigido al bien común del grupo, incluso cuando las razones también se refieren a otros bienes. Las afirmaciones sobre el poder no son justificaciones y las reivindicaciones referidas exclusivamente al interés personal no son suficientes. Estudios que distinguen la argumentación de la negociación y que identifican la deliberación con la primera, capturan muchas de los rasgos relevantes de justificación recíproca (Holzinger, 2005; Risse, 2000; Ulbert y Risse, 2005); sin embargo, la mayoría de ellos reconoce que la argumentación y la negociación con frecuencia van de la mano en la discusión política real. Muchos de los teóricos incluirían casi cualquier tipo de apelación con tal de que esta no esté basada solo en intereses personales o de grupo. Después de todo, las versiones filosóficas de las teorías son sobre política, no sobre filosofía. Además, las apelaciones, con tal de superar el interés personal, no tienen que ser sinceras si son plausibles; los argumentos son lo que importa, no los motivos —excepto si los motivos predicen argumentos futuros—. Dicho de modo más general, las investigaciones deberían enfocarse no en las intenciones deliberativas sino en las funciones institucionales (Warren, 2007, pp. 275-277). Por lo anterior, los empiristas no deberían preocuparse, como pasa con algunos, por la formulación de un examen independiente para la sinceridad o la veracidad (Bächtiger y Steiner, 2005, pp. 162-164; Steiner *et al.*, 2004, pp. 19-20, 56, 166).

[284]

Adicionalmente al espíritu público, el razonamiento debe mostrar un respeto hacia los participantes y sus argumentos, incluso cuando desafían la validez de las propias reivindicaciones. En la justificación recíproca, el deliberante presenta sus argumentos en términos accesibles a la audiencia relevante y también responde a los argumentos razonables que han propuesto los oponentes.

El requisito de acomodación significa que el razonamiento debe mantener abierta las posibilidades de cooperación frente a otros asuntos,

aunque los deliberantes en concreto no propongan alternativas ni inicien la colaboración.

La igual participación requiere que ninguna persona o grupo aventajado domine por completo el proceso de dar razones, ni siquiera cuando los deliberantes no se encuentran en estrictas condiciones de igualdad de poder o prestigio.

Nótese que ninguno de estos requisitos pide que los deliberantes usen solo la pura razón en sus discusiones. Muchos teóricos consideran que las apelaciones afectivas, los argumentos informales, los discursos retóricos, el testimonio personal y otras intervenciones semejantes, son también ingredientes importantes en el proceso deliberativo. Ellos no suponen que los meros argumentos podrían satisfacer a los filósofos o podrían conducir al éxito en la deliberación. Uno de los ejemplos más citados de deliberación exitosa consiste en la apelación altamente emocional de Carol Moseley Braun, quien condujo a la derrota de una enmienda propuesta para renovar la patente de la insignia de las Hijas de la Confederación [*Daughters of the Confederacy*] (Gutmann y Thompson, 1996, p. 135). Exagerar el tipo de racionalidad que la teoría deliberativa requiere es un error común. Así como Schumpeter criticaba una cierta «teoría clásica de la democracia» que ningún teórico defendía (Pateman, 1970), algunos críticos hoy atribuyen a la teoría de la deliberación supuestos sobre ciudadanos racionales que los mismos teóricos no aceptan —ni como ideal—. Sin prestar atención a lo que los teóricos escriben, los investigadores empíricos se han arriesgado a crear una caricatura de la teoría. Incluso una investigadora tan cuidadosa como Mutz (2008) no siempre evita este escollo. En una sección de su contribución a este volumen,⁸ ella critica la teoría deliberativa —sin citar a ningún teórico— por asumir que solo importa el mensaje, en detrimento de las características del hablante, del interlocutor o del contexto en el cual ocurre la comunicación. Ningún teórico importante tiene tal supuesto; al contrario, muchos mencionan factores diferentes a la calidad de los argumentos que pueden —y deberían— inducir al cambio de opinión.

[285]

Los requerimientos normativos que caracterizan la deliberación pretenden ser criterios relativos mínimos. Al diferenciar la deliberación de otro tipo de discursos, buscan aislar la práctica que es objeto de estudio. Los teóricos no incluyen otras formas de discusión política y no asumen que las

⁸ Nota de los traductores: se refiere al volumen 11 de la *Annual Review of Political Science*, 2008.

consecuencias empíricas de la deliberación son necesariamente positivas. Los criterios pueden ser formulados de modo distinto dependiendo de los propósitos de la investigación, pero sin importar cómo se formulen, los criterios deberían ser más débiles que sus estándares evaluativos correspondientes, que imponen demandas más rigurosas para la deliberación.

1.2 Estándares evaluativos

Los estándares evaluativos proveen una base para juzgar la calidad de la deliberación que se identifica a partir de los criterios conceptuales. Entre más cerca se halle de los estándares la deliberación real será mejor en términos de la teoría deliberativa. Los estándares algunas veces son llamados ideales porque los teóricos presuponen que, aunque estos perfilan las discusiones reales, jamás podrán ser realizados a cabalidad (Thompson, 1970, pp. 45-51, 86-119). Ahora bien, los estándares no deben entenderse como una derivación de una teoría ideal o de cualquier fuente teórica externa (Habermas, 2005, p. 385); antes bien, estos se hallan implícitos en la práctica política, son supuestos de la comunicación política que tienen lugar en las democracias reales. Incluso cuando los participantes no logran alcanzar los estándares, sus intentos de comunicación dan cuanta del sentido de estos. Los fracasos —o el éxito parcial— de los participantes pueden ser comprendidos correctamente solo en términos de los estándares.

[286]

Aunque esta afirmación sobre las implicaciones de la práctica puede ser principalmente teórica —porque requiere interpretar lo que presupone la práctica dada—, el examen empírico de una cuestión muy relacionada puede ser de ayuda. ¿Hasta qué punto los participantes mismos explícitamente suscriben los estándares de evaluación de la deliberación? Los hablantes pueden necesitar el presupuesto de unos estándares básicos de comunicación con el objetivo de tener cualquier discusión, pero pueden no requerir estándares que sean específicamente deliberativos. Algunos pueden participar de un foro con el único propósito de defender su postura vigorosamente y con el fin de presionar a los funcionarios públicos. Cuando ciudadanos con ese mismo interés llegan juntos a un foro donde participan ciudadanos que quieren deliberar, el resultado podría frustrar la meta de la democracia deliberativa. Este conflicto entre diferentes expectativas —diversas perspectivas sobre cómo las discusiones políticas deben ser evaluadas— es un área fructífera para investigaciones futuras (Karpowitz, 2003).

Entre más rígidas sean las versiones de los criterios conceptuales, los estándares que evalúan la deliberación demandarán más de lo que los criterios requieren —por ejemplo, apelaciones al bien común más frecuentes y prolongadas— o una forma más robusta de lo que ellos requieren —por ejemplo, una tendencia a la acomodación más activa—. Los estándares que aplican al discurso son las ampliaciones más simples de los criterios conceptuales. Los estándares de espíritu público simplemente requieren más del razonamiento que tenga en cuenta al otro, característico de una forma mínima de deliberación —lo anterior no descarta intervenciones afectivas, retóricas o informales—. Para calcular más del mismo contenido cognitivo en la deliberación, algunos investigadores defienden estándares evaluativos que se concentran en la calidad de la información usada por quienes deliberan; por ejemplo, el punto hasta el cual los «miembros del Congreso confían en creencias informadas y razonables sobre [...] el impacto de políticas propuestas» (Mucciaroni y Quirk, 2006, p. 5).

En cuanto al respeto mutuo, los estándares evaluativos también requieren más de lo requerido por su contraparte conceptual. La deliberación tiene una mejor calificación si más participantes usan con mayor frecuencia los argumentos que el criterio enfatiza. La acomodación, como estándar evaluativo, prescribe un esfuerzo positivo hacia la cooperación, no simplemente el evitar acciones que la obstruyan, tal y como sugiere el criterio conceptual. Esto corresponde a lo que los teóricos han llamado «la economía del desacuerdo moral», en esta los participantes buscan la razón que minimice la reacción de la postura ante la que se oponen y procuran encontrar una base común en políticas relacionadas (Gutmann y Thompson, 1996, pp. 84-94). Este estándar puede ser difícil de operacionalizar, pero algunos investigadores han comenzado a desarrollar métodos empíricos para identificar y medir lo que ellos consideran una «política constructiva» o una «reciprocidad deliberativa», el propósito de ellos es capturar buena parte del contenido de la idea de acomodación (Steiner et al., 2004, pp. 59-60, 107-109, 178-179; Weale, Biquelet y Bara, 2007).

El estándar evaluativo de la participación equitativa supera a su pariente conceptual. Aquel refiere a un fenómeno diferente y más fuerte. El estándar no aplica solamente al discurso mismo, sino que aplica a su distribución. La equidad es, obviamente, una idea compleja y los teóricos no se ponen de acuerdo en qué tipo de equidad es más relevante para la deliberación (Cohen, 2007; Knight y Johnson, 1997; Thompson, 2008). No

[287]

obstante, la mayoría de los teóricos coincide en decir que en tanto más influenciada esté la deliberación de recursos económicos desiguales y de estatus social, más deficiente será la deliberación. Esto es así porque la democracia deliberativa está instituida en el principio moral de reciprocidad, una forma de respeto mutuo que requiere del trato de los ciudadanos como iguales —aunque, o especialmente porque, ellos no tienen igualdad de poder—. Su justificación no es fundamentalmente empírica, si bien el nivel de satisfacción de dicho principio puede ser estudiado empíricamente. El estándar general de la igualdad es aplicado tanto a la distribución de los miembros del cuerpo deliberativo, como a los patrones de participación en la deliberación misma. Igualdad de oportunidades, selección arbitraria, representación proporcional, muestras representativas e igualdad de tiempo en las intervenciones son algunos ejemplos de los estándares que pueden implementarse para evaluar la equidad.

Sin importar cuál sea el estándar, uno de los hallazgos empíricos más consistentes es que si no se toman medidas especiales, la membrecía y la participación serán significativamente desiguales (Delli Carpini *et al.*, 2004; Mansbridge, 1980; Mendelberg, 2002). Aunque los críticos repetidamente recurran a los hallazgos de desigualdad para declarar que la democracia deliberativa es fatalmente defectuosa, casi todos los teóricos de la deliberación no se han sorprendido ni se han desanimado. Para ellos, la deliberación misma puede exponer las desigualdades injustas en la política y los hallazgos pueden servir como justificación para los líderes que quieran tomar medidas especiales para contrarrestar las desigualdades, por ejemplo, exigiendo representación proporcional para los grupos desaventajados en los cuerpos deliberativos.

Los estudios empíricos que simplemente refuerzan la conclusión general de que la deliberación se queda corta en los estándares de equidad, por consiguiente, aclaran poco. La investigación que muestra específicamente qué condiciones y qué cambios pueden mitigar la desigualdad pueden ser de gran utilidad. Más valiosa y menos común es la investigación que compara las desigualdades en foros deliberativos con las desigualdades en otros espacios políticos. Dado que muchas de las políticas democráticas están dominadas por la desigualdad, la cuestión fundamental es comparativa: ¿hasta qué punto los foros deliberativos satisfacen los diversos estándares de equidad más o menos efectivamente que otros procesos políticos?

Parece que estos estándares —y sus correspondientes criterios— son muy complicados para un análisis empírico productivo, pero medidas similares y no menos complejas han sido adoptadas por politólogos con resultados esclarecedores. El intento más sistemático de operacionalizar principios para identificar y evaluar la deliberación se encuentra en el centro del estudio del discurso parlamentario realizado por Steiner y sus socios. Más que la mayoría de empíricos, Steiner *et al.* (2004, pp. 52-61, 170-179) han realizado un esfuerzo serio y bien informado para capturar lo que los teóricos consideran los elementos nucleares de la deliberación. Su «índice de calidad del discurso» comprende categorías codificadas que pretenden rastrear los principios encontrados en la teoría deliberativa: nivel de justificación —una razón, conclusión y enlace entre ellos—, contenido de la justificación —apelación a lo común versus interés de grupo—, respeto hacia los grupos que requieren ayuda —empatía—, respeto a las demandas de los otros —consideración de las propuestas y argumentos de los opositores—, respeto a los contrargumentos —una declaración positiva sobre el argumento contrario que otro ofrezca de las propias conclusiones—, política constructiva —presentación de una alternativa o propuesta mediadora— y, finalmente, participación —ausencia de interrupciones—.

Sus categorías, que miden el nivel y el contenido del discurso, rastrean bien el criterio y el estándar de razonamiento dotado de espíritu público. Si las categorías no se hallan en algún grado —si son codificadas de 0 a 1— el discurso no podría contar como uno deliberativo o no podría ser considerado como suficientemente deliberativo, de suerte que sería sujeto de evaluación. Puntuaciones altas, por el contrario, califican mejor una deliberación. Las tres categorías relativas al «respeto» son interpretaciones útiles para el respeto mutuo. La categoría de «política constructiva» demanda más que un criterio mínimo de acomodación y es tratado mejor como estándar evaluativo. La categoría de «participación» es una medida curiosa: parece muy subjetiva y culturalmente variable. Depende de si el hablante cree que la interrupción es significativa. La medida del tiempo de intervención —por género, raza o educación— puede ser un examen de la participación equitativa.

Necesitamos un segundo grupo de estándares evaluativos en lo que respecta a los efectos en los participantes. Los estudios empíricos tienen más por decir sobre estos efectos que sobre muchos otros aspectos de la democracia deliberativa porque los efectos siguen el curso de categorías familiares a las investigaciones en ciencias sociales. Es relativamente sencillo

[289]

examinar si la deliberación —bajo ciertas condiciones— incrementa el conocimiento político, un sentido de eficiencia y otros asuntos considerados por los estándares. Con todo, la misma familiaridad puede extraviar a los investigadores. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de la teoría deliberativa, el conocimiento de las posturas políticas de los participantes es tan importante como el conocimiento de la cuestión deliberada. Si se va a respetar a los demás participantes —y todavía más, si se va a estar dispuesto a que lo persuadan— se deben entender sus posturas y las razones que las sustentan. Empero, muchos estudios suelen concentrarse en si los participantes están bien informados sobre políticas públicas, posiciones de los candidatos y acciones del Gobierno.

[290]

Otras amenazas potenciales de la familiaridad es que los exámenes empíricos pueden identificarse erróneamente con estándares normativos de nombre semejante pero sustancialmente divergentes. Los conceptos normativos de legitimidad —por ejemplo, una decisión que razonablemente no puede ser rechazada por individuos que buscan términos justos de cooperación— no son lo mismo que la legitimidad empírica, que en algunos casos es denominada como un sentido de legitimidad —por ejemplo, la decisión que es aceptada por una actitud favorable o por la confianza en el Gobierno—. Una decisión puede ser legítima en el sentido normativo, pero puede carecer de legitimidad empírica. De modo contrario, una decisión puede ser ilegítima normativamente y aun así puede ser percibida como legítima. Vale la pena explorar estas posibilidades como ejemplos de conflictos potenciales, como los que discutiremos más adelante. Pero la exploración no puede arrancar si los conceptos normativos y empíricos no se distinguen exhaustivamente cuando se apliquen los estándares evaluativos.

El tercer grupo de estándares concierne al resultado de la deliberación. Los menos problemáticos de estos estándares —y de aquellos que para la investigación empírica parecen más útiles para calcular los efectos— son los compuestos de estándares que miden los efectos en individuos. Así, el alcance y la distribución del cambio en el conocimiento político en el grupo en su totalidad pueden ser presentados y analizados en cualquier evaluación de los efectos producidos en los individuos. Para ciertos asuntos —los que pueden devenir hechos y consecuencias objetivas—, los estudios empíricos pueden ayudar a estimar la calidad de ese resultado. Este enfoque puede ser más relevante para aquellos teóricos que creen que la democracia deliberativa tiene un valor epistémico sustantivo (Estlund, 1997; Marti, 2006).

Sin embargo, otros estándares implementados para calcular efectos algunas veces deberían ser usados con cautela por parte de los investigadores empíricos, si es que han de ser utilizados. El estándar más comúnmente evocado es el consenso (Karpowitz, 2003; Mendelberg y Oleske, 2000). Sus problemas son normativos y empíricos. En primer lugar, entre los mismos teóricos de la deliberación no hay acuerdo sobre si el consenso debe ser una meta de la deliberación (Gutmann y Thompson, 2004). La exposición e intensificación de los desacuerdos puede ser deseable en muchos casos. En segundo lugar, empíricamente resulta difícil distinguir entre consenso y compromiso (Steiner *et al.*, 2004, pp. 91-92). Evidencia indirecta sugiere que la discusión puede cambiar las mentes de las personas y puede mover a un grupo hacia un acuerdo mejor, pero el efecto no puede observarse porque es latente y retardado (Mackie, 2006). La gente tiende a decir primero que acepta la decisión como un compromiso en lugar de decir que han cambiado de parecer. La evidencia empírica puede servir a la evaluación del alcance del cambio de opinión entre los participantes, aunque esta meta no puede determinar si la deliberación alcanza consenso.⁹

Otro estándar de resultados, para el cual la ayuda de la investigación empírica no ha sido mucha, es la justicia de la decisión. El estudio más sistemático sobre la capacidad de la deliberación para producir resultados justos en escenarios políticos reales encuentra una relación no significativa entre la calidad del discurso —medido con el índice citado antes— y una decisión débil en términos de equidad —como se ha indicado en la medida dirigida a los menos favorecidos en un grupo que delibera— (Spörndli, 2004). El resultado parece mejor explicado por las preferencias preexistentes de la mayoría, lo que puede sugerir que la distribución del poder tiene más efecto que la calidad del razonamiento. Pero este estudio tiene un espectro limitado. Se basa en la codificación de discursos en veinte debates que tienen lugar entre 1971 y 1982 en el vigesimosegundo encuentro de miembros del Comité Alemán de Mediación, un cuerpo constitucional inusual que se reúne en privado y que formula recomendaciones para resolver disputas entre las dos cámaras legislativas federales. Es más, los criterios de equidad débil son cuestionables pues son una exigua interpretación de un solo tipo de justicia y no tienen en cuenta si la política propuesta es más o menos equitativa que la política que reemplazaría. De modo más general, los retos

[291]

⁹ Para una perspectiva más favorable del consenso como parte de una estrategia investigativa, véase Neble (2007a).

empíricos de aislar los efectos de la deliberación, en lo que corresponde a la justicia del resultado, son difíciles porque las causas que intervienen son más numerosas y complejas que las vías causales de otros efectos de la deliberación.

Otro problema normativo complica el estudio empírico en lo que toca a la justicia de los resultados. Los teóricos de la deliberación discrepan, no solo en los estándares de justicia, sino también en si los estándares sustantivos deberían ser parte de una democracia deliberativa (Gutmann y Thompson, 2004). Todos coinciden, sin embargo, en que de alguna forma la naturaleza de la justicia debe ser ella misma objeto de deliberación. Esto crea lo que puede llamarse un problema de endogeneidad normativa: el estándar usado para evaluar el proceso deliberativo es influenciado por el proceso mismo. Qué principio de justicia debe aceptarse y cómo debe ser interpretado en casos particulares se supone que debe ser decidido parcialmente en el proceso.

1.3 Condiciones empíricas

[292] El aspecto de la deliberación en la cual la investigación empírica tiene más aportes es el conjunto de condiciones necesarias para, o por lo menos que contribuyen a, la buena deliberación. Como hemos visto, una buena deliberación es multifacética y una investigación empírica sobre las condiciones que atienden a sus necesidades debe ser clara frente a cuáles estándares evaluativos están en juego. Los estándares compuestos —que combinan diferentes medidas de calidad de la deliberación— pueden ser apropiados para algunos propósitos, pero el uso de estándares separados es más adecuado para identificar los conflictos y los intercambios. Este enfoque desagregado es consistente con lo que Mutz (2008) en ese volumen ha llamado «teoría de medio alcance», la cual tiene más en común con la primera de lo que reconoce. Pero como se indicará más adelante, este abordaje apoya —lo que ella y algunos otros descuidan— el estudio de la estructura deliberativa de la democracia más allá de instancias individuales y condiciones particulares de la deliberación.

En cuanto a las condiciones empíricas, un enfoque desagregado puede ayudar a determinar el punto de satisfacción que implica un estándar en detrimento de otro que requiere de condiciones empíricas incompatibles. Por ejemplo, en situaciones donde facilitadores entrenados pueden ayudar a dirigir la discusión, la calidad del discurso mejora y los participantes más

aprenden, pero, al tiempo, propician desigualdad en la participación. Traer la deliberación más cerca a los funcionarios, quienes toman las decisiones —realizando una de las circunstancias de la deliberación—, puede generar otra clase de desigualdad. Sin una planeación juiciosa y un control independiente y fuerte los funcionarios tienden a dominar y, cuando no lo hacen, los ciudadanos suelen aprovechar la ocasión solamente para criticar a los funcionarios o para abogar por la propia causa (Button y Mattson, 1999; Ryfe, 2002; Weatherford y McDonnell, 2007). Resulta alentadora una investigación en curso sobre la interacción de los miembros del Congreso y sus constituyentes (Esterling, Neblo y Lazer, 2007) ya que en discusiones con sus representantes en el Congreso sobre política de inmigración, los constituyentes «ganan conocimiento útil para una rendición de cuentas [accountability]¹⁰ más efectivo».

Ciertamente, el rango de condiciones empíricas posibles es amplio y parte del reto de las investigaciones empíricas consiste en decidir cuáles son dignas de investigación. Ejemplos de dos tipos de condiciones empíricas, institucionales y culturales pueden ilustrar los desafíos que comporta este tipo de investigación.

La condición empírica más difícil para especificar es la equidad. Refiere a los recursos —incluyendo talentos, estatus y poder— que los participantes traen consigo a la deliberación —diferente de la membresía y la participación, que son objeto de evaluación de los estándares evaluativos—. Si la equidad de recursos fuera un requisito para la deliberación, la democracia deliberativa podría fallar desde el comienzo. Para muchos teóricos de la deliberación, uno de los puntos principales de la democracia deliberativa es exponer las desigualdades a la crítica pública y crear condiciones menos injustas para el futuro. Ellos creen que la política deliberativa puede producir reglas de juego adaptadas a los más desaventajados porque, comparada con políticas competitivas u otras políticas de interés de grupo, no se pliega a

[293]

¹⁰ Nota de los traductores: conservamos el término anglosajón porque, tal y como ha sido acuñado por la ciencia política, especifica mejor la función de control al poder político que la usual traducción al castellano de «rendición de cuentas». El control político referido por el concepto es uno de carácter obligatorio que comporta tres dimensiones: información, justificación y sanción. Para más información, véase Bovens, Mark. (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal*, 13 (4), pp. 447-468. Para otro enfoque conceptual, véase Hernández, Andrés y Arciniegas, Elizabeth (eds.). (2011). *El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. En Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá, D. C.: Uniandes.

las distribuciones de poder existentes en la sociedad. También recursos desiguales producen participación desigual en un foro deliberativo. Aparte de los estudios que emplean características atribuidas como indicadores, muchos trabajos empíricos investigan cuán grande puede ser el efecto de esta desigualdad. No sabemos, ni siquiera, si es cierto, como aseguran muchos teóricos, que bajo muchas condiciones la deliberación se ve menos afectada por la desigualdad que cuando prevalecen métodos de toma de decisiones basados en el poder.

La condición empírica más discutida es la publicidad, esto es, el requisito de que el foro deliberativo esté abierto al escrutinio de ciudadanos directamente o a través de los medios (Chambers, 2004; 2005). Los teóricos deliberativos no insisten en que la deliberación debe tener lugar en público, solo señalan que el segundo nivel de decisión que ocurre en deliberación privada debe ser sujeto de deliberación pública en algún punto (Gutmann y Thompson, 1996, pp. 96, 104, 117). Pero muchos teóricos enfatizan en los efectos benéficos de hacer públicos los argumentos de primer orden porque asumen que así pueden ser dotados de espíritu público y de respeto recíproco. Cuando los hablantes tienen que defender sus propuestas y preferencias ante audiencias grandes y plurales, tienden a apelar a principios más generales y a tomar más en serio la perspectiva de sus oponentes (Benhabib, 1996, p. 72; Cohen, 1997, pp. 76-77; Elster, 1998, p. 12; Goodin, 1992, pp. 124-146). Incluso en negociaciones internacionales, el llamado a terceras partes, habilitado en la deliberación pública, puede traer a colación «principios universales» (Ulbert y Risse, 2005, pp. 358-359).

[294]

La investigación empírica también ha confirmado lo que sugiere el sentido común: en muchos casos, los políticos que deliberan en privado se encuentran más inclinados a ofrecer argumentos cándidos, a reconocer complejidades y a ofrecer concesiones (Chambers, 2004; 2005). Es más, incluso cuando las discusiones privadas presentan más probabilidades de ser capturadas por intereses particulares o de ser usadas para confabulaciones de partidos en contra del interés general, una mayor transparencia no siempre ayuda porque la mayoría de los ciudadanos simplemente no pone atención (Curtin, 2006).

Estos resultados mixtos —y presupuestos— sugieren que investigaciones futuras podrían ayudar a determinar en qué escenarios y para qué asuntos la publicidad puede promover o minar la deliberación. De llevarse a cabo

esta investigación, la publicidad deberá distinguirse del requerimiento normativo de que la deliberación se conduzca en términos de razón pública. Tal requerimiento, cuyo espectro es controvertido entre los teóricos, es un criterio conceptual de la deliberación, como se ha notado antes en la discusión sobre espíritu público. Los dos deben diferenciarse porque la condición empírica de la publicidad puede afectar el alcance de satisfacción al cual puede aspirar el requisito conceptual. Es importante saber si esta hipótesis, o su contraria, es válida: entre más pública la discusión, más tienden los participantes a usar la razón pública y más tiende la discusión a la deliberación.

En una cuidadosa revisión de la teoría y la evidencia sobre publicidad, Chambers (2005, p. 256) señala que, al presentar tal hipótesis, futuras investigaciones podrían adoptar «una idea más matizada de la publicidad y de sus efectos en los hablantes.» Chambers aprueba el abordaje empírico mostrando la necesidad de distinguir entre tres tipos de efectos que la publicidad puede tener en la razón pública. La publicidad puede promover: a) la racionalidad —justificar las creencias propias articulando premisas y conclusiones, tomando en cuenta puntos de vista opuestos—; b) la generalidad —apelando al bien común o al interés general—; y c) la razón plebiscitaria —apelando a lo que parece ser el bien común, pero con «un consentimiento superficial y de razonamiento pobre acerca de lo peor que tenemos en común» (p. 260)—. Chambers sospecha que los foros públicos son más susceptibles a la irracionalidad y a la razón plebiscitaria, mientras que las discusiones privadas son más vulnerables de ser cooptadas por intereses particulares y puede que no eviten por completo la razón plebiscitaria.¹¹

[295]

El análisis más significativo de las condiciones institucionales en el ámbito del sistema político se encuentra en un estudio ambicioso sobre el discurso parlamentario en Alemania, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos (Steiner *et al.*, 2004). Usando el índice de discurso citado antes, Steiner y sus colegas encontraron que «el diseño institucional importa para la calidad del discurso político» (p. 135). Hay temas discutidos que también hacen la diferencia: la deliberación es menos exitosa cuando la opinión es extremadamente polarizada, como en la cuestión del aborto. Pero para muchos otros asuntos importantes, las condiciones institucionales son

¹¹ No obstante, véase Steiner *et al.* (2004, pp. 128-131, 165) y el comentario de Chambers (2005, p. 263).

significativas. Entre las condiciones favorables a la deliberación se encuentran: la coalición de los ministros, los sistemas multipartidistas, la representación proporcional, las provisiones de veto y los debates en segunda Cámara.

La conclusión más interesante de la teoría deliberativa es que la variación de las condiciones institucionales tiene efectos diversos en distintos aspectos de la deliberación (Steiner *et al.*, 2004). El «respeto» se ve afectado por las condiciones, el «nivel de justificación» tiene resultados mixtos y la «política constructiva» muestra poca variación por factores institucionales —excepto en la diferencia entre la primera y la segunda Cámara—. Los autores especulan que la persistencia de «políticas posicionales» —en lugar de «políticas constructivas»— se debe a los rasgos generales en el proceso legislativo. En otros escenarios, como en foros cívicos donde el partidismo es menos prominente y donde las posturas iniciales no han cristalizado, el discurso puede desplegar actitudes más constructivas. Incluso si esto resulta ser verdadero, los teóricos deliberativos pueden estar todavía preocupados por la falta de política constructiva en las legislaturas, las cuales son, después de todo, cuerpos importantes de toma de decisiones.

[296]

Las condiciones culturales son, sin lugar a duda, muy importantes, pero solo recientemente han recibido la debida atención por parte de los investigadores específicamente interesados en la democracia deliberativa. Aunque la deliberación es menos necesaria en la medida en que los participantes coinciden en asuntos políticos sobre los que hay que tomar decisiones, la deliberación puede imposibilitarse si los participantes no están de acuerdo en el marco para la discusión —si algunos creen, por ejemplo, que solo la violencia puede resolver las disputas—. Algunos consensos culturales sobre el valor de resolver disputas a través de la mutua acomodación probablemente son necesarios. Eso sugeriría que la deliberación no es posible en sociedades segmentadas y muchas disputas internacionales, donde los partidos están divididos por profundas diferencias culturales sobre cómo lidiar con desacuerdos fundamentales. Sorprendentemente, muchos estudios recientes han mostrado que la deliberación tiene lugar en sociedades divididas y, potencialmente, a un nivel más alto del que muchos esperarían (O'Flynn, 2006). Igualmente, muchos académicos afirman que los resultados favorables de muchas negociaciones internacionales no pueden explicarse sin referencia a la eficiencia de la deliberación —«argumentar» distinto a «negociar»— (Risse, 2000; Schimmelfennig, 2001; Ulbert y Risse, 2005). Dryzek (2006) ve probabilidades significativas para la deliberación

en foros internacionales de gran escala, aunque solo al punto de que la discusión tiene lugar en una sociedad civil internacional a una distancia prudente del ejercicio del poder soberano.

2. Los conflictos en la democracia deliberativa

Una de las razones más importantes para desagregar los elementos de la democracia deliberativa del modo en que hemos sugerido aquí es exponer los conflictos potenciales entre la teoría y la práctica de dichos elementos. Estos conflictos han sido descuidados por buena parte de la teoría de la deliberación y de la investigación empírica. Hay una tendencia, evidente en muchos de los trabajos citados, a tratar la democracia deliberativa como un conjunto de valores cohesivos que han de realizarse o han de fracasar en conjunto. Se suele asumir que los beneficios de la deliberación vienen todos juntos: cuando los ciudadanos se insertan en una deliberación aprenden más sobre los temas debatidos, ganan en respeto hacia los opositores, emplean con mayor frecuencia argumentos dotados de espíritu público, y así. En sentido contrario, si los ciudadanos fracasan en la deliberación, aprenden menos, se vuelven más irrespetuosos, persiguen con mayor ahínco los intereses particulares, entre otros. Si no reconocemos la posibilidad de que estos elementos sean conflictivos entre sí, que no todos los beneficios de la deliberación pueden lograrse al mismo tiempo y que en el proceso hay que elegir entre ellos, perdemos de vista la complejidad y el poder la democracia deliberativa. También perdemos la oportunidad de desarrollar trabajos empíricos más relevantes para la teoría normativa porque una de las contribuciones más provechosas de este tipo de investigaciones es exponer la naturaleza y el alcance de estos conflictos.

[297]

El potencial para este tipo de contribuciones es ilustrado por el conflicto entre dos prestigiosos valores en la teoría deliberativa: la participación y la misma deliberación (Ackerman y Fishkin, 2004, pp. 289-301; Cohen y Fung, 2004). Entre los teóricos de la democracia, el giro hacia la democracia deliberativa no ha desplazado la atención de la teoría de la participación. Aunque las versiones elitistas de la teoría deliberativa ven con sospecha la incorporación ciudadana en la toma de decisiones, en cambio, los demócratas deliberativos defienden la mayor participación de la ciudadanía, si no en la deliberación, al menos en el juicio de la deliberación llevada a cabo por sus representantes. En lugar de trascender la teoría de la participación, muchos

demócratas deliberativos se ven a sí mismos extendiéndola: a la lista de estándares de actividades políticas en las que toman parte los ciudadanos —votación, organización, protesta—, ellos agregan la deliberación.

El desafío empírico más común para la teoría de la participación tiene la misma forma del reto de la teoría deliberativa mencionada antes. La teoría es irrealista —dicen los críticos— porque muchos ciudadanos no son animales políticos. Ellos no quieren participar en política, así como no quieren deliberar sobre política (Hibbing y Theiss-Morse, 2002). Esta objeción contra la teoría de la participación no acierta en el blanco, como tampoco sucede cuando está dirigida a la teoría de la deliberación. La teoría participativa lamenta la falta de participación en cualquier tipo de sistema político actual, así como la teoría de la deliberación condena la falta de deliberación. El desafío empírico más agudo —y, en últimas, más constructivo— a cualquier teoría normativa busca mostrar que los valores que esta prescribe son conflictivos en la práctica. La teoría no se tambalea porque las democracias actuales fallen en la realización de sus valores, sino porque unos de sus valores no pueden lograrse sin el sacrificio de alguno de sus valores. Tal conflicto es especialmente molesto si los principios son indispensables del mismo modo que en la teoría. Técnicas de intercambio de estándares y enfoques pluralistas no ofrecen aun una solución satisfactoria.

[298]

Ese conflicto es el desafío que Mutz (2006) plantea a la teoría deliberativa en sus estudios de las redes políticas en Estados Unidos. Complementa su base de datos de tres investigaciones nacionales con estudios comparados en otros países. Un rasgo admirable de su libro es su vinculación selectiva con la democracia deliberativa. No busca probar la teoría completa —o en sus palabras, un «paquete de variables asociado a un solo concepto» (p. 6)—, sino que su enfoque es desagregado en el sentido que hemos expuesto. Mutz se enfoca en criterios específicos y necesarios de la deliberación: la exposición a perspectivas políticas opuestas a través de conversaciones políticas. El estudio de este tipo de exposición crea lo que ella denomina redes políticas diversas, que satisfacen uno de los criterios conceptuales fundamentales que hemos mencionado para la deliberación, a saber, el estado de desacuerdo. Mutz encuentra que la deliberación, bajo estas circunstancias, provee algunos beneficios que los teóricos esperaban: el reconocimiento de la legitimidad de los puntos de vista opuestos, más tolerancia y mayor empatía hacia los oponentes políticos (pp. 84-

86). Empero, estos beneficios deliberativos tienen un costo participativo alto. La investigación de Mutz señala que mientras más discutan los ciudadanos sobre política con personas que difieran de sus posturas, menos posibilidades hay de que los primeros se involucren en actividades políticas (pp. 89-124). En conclusión, entre más deliberen los ciudadanos, menos participan. Las actitudes moderadas que estimula la deliberación debilitan uno de incentivos más poderosos para participar. Los oponentes parecen menos enemigos por lo que la movilización para provocar la derrota del otro parece menos urgente. A diferencia de los ciudadanos que suelen hablar más con los compatriotas que comparten su modo de pensar, los ciudadanos deliberativos se encuentran a sí mismos presionados desde diversos frentes y sus posturas se ven amenazadas en lugar de reforzadas.

El conflicto entre la participación y la deliberación no expresa, por supuesto, una regla universal. Nosotros no sabemos aún cuán general es el conflicto, tampoco bajo qué condiciones particulares tiende a aparecer. ¿Es más frecuente en cierto tipo de discusiones? ¿Acaso es más común en discusiones entre ciudadanos ordinarios que entre líderes políticos? ¿Ocurre más en interacciones informales que en instituciones formales? ¿Pueden los foros para la deliberación ser estructurados para evitar o mitigar el conflicto? Algunas investigaciones disponibles se ocupan de estas cuestiones, pero los politólogos tienen mucho trabajo por hacer antes que los teóricos deliberativos puedan renunciar a la defensa de estos dos valores. La respuesta de los empíricos a la pregunta general de los teóricos debería incitar a los teóricos a realizar preguntas más específicas. Los teóricos necesitan las respuestas para poder evaluar qué tan serio es el conflicto de los valores y para decidir qué medidas deberían tomarse para superarlos. La ayuda de los empíricos puede esbozar nuevas direcciones.

[299]

Este conflicto es solo uno entre muchas tensiones posibles en la teoría deliberativa que podrían redundar en futuros análisis teóricos y empíricos. Muchas de estas tensiones están implícitas en la discusión mencionada sobre los elementos de la deliberación. Así, la participación equitativa puede disminuir la calidad del razonamiento deliberativo; la publicidad puede hacer lo mismo; la deliberación pública puede conducir a un respeto mutuo menor que el que se hallaría en una conversación privada; la autoridad para la toma de decisiones puede inducir a la polarización y, por tanto, a la política posicional en detrimento de la política constructiva;

los sistemas de consenso —grandes coaliciones, estructuras multipartido, poderes de veto— tienden a producir una mejor deliberación que los sistemas competitivos, pero la contraprestación es menor transparencia en la formulación e implementación de políticas y menor rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Dicho de modo general, «si el objetivo es una deliberación respetuosa que incorpore un cambio argumentativo, entonces, las relaciones de los actores deberían no tener vínculos mandatorios y los cuerpos de deliberación deberían ser pequeños y deberían estar preparados para la discusión y reflexión racional [...]» (Bächtiger et al., 2007, p. 98). Esto no significaría que los demócratas deliberativos están forzados a suscribir el «modelo de política de un club premoderno de caballeros»; lo que sí sugiere es que los demócratas deliberativos necesitan enfrentar tanto las tensiones entre sus valores principales, que los investigadores empíricos han puesto de manifiesto, como refinar sus teorías para que ayuden a decidir hasta qué punto un valor debe ser sacrificado en favor de otro.

La investigación empírica puede, de esta forma, proponer preguntas desafiantes e incluso puede ofrecer respuestas provocadoras, no tiene la última palabra. Exponer los conflictos entre los valores es un paso significativo, pero está más cerca de ser un comienzo que de ser un fin de las investigaciones provechosas para la naturaleza de la democracia deliberativa. Aun si la participación y la deliberación —o algún otro valor fundamental de la democracia deliberativa— aparece en conflicto, nosotros deberíamos poder indicar qué valor tiene prioridad y qué combinación de valores es óptima. Esa decisión depende parcialmente de consideraciones que no son empíricas en principio, caso de consideraciones sobre dignidad humana y acuerdos sobre los términos justos de la cooperación social. La decisión no es usualmente una cuestión de simple intercambio, sino que supone una decisión normativa sobre los mejores métodos para tramitar los conflictos (Goodin, 1995). En últimas, es esta teoría normativa la que determina el significado de cualquier conflicto y el modo apropiado para resolverlo. A ese respecto, la investigación empírica tiene toda la ventaja.

3. Estructura de la democracia deliberativa

Casi todas las investigaciones sobre democracia deliberativa se han enfocado en un solo episodio de la deliberación —como las discusiones grupales que ocurren solo en una ocasión— o en series continuas de

deliberación en un mismo grupo o en el mismo tipo de institución. Esta limitación es comprensible. Los desafíos de desarrollar una investigación en casos aislados son lo suficientemente difíciles sin intentar relacionar los hallazgos con la deliberación en otros niveles del sistema político, y menos aún con las prácticas no deliberativas en tal sistema. Recientemente, la teoría deliberativa se está ocupando del proceso democrático como un todo y, por consiguiente, de las relaciones entre las partes y el todo. El enfoque teórico, decididamente, no es para acomodarse a todos los casos ni propone una deliberación basada en una cadena de deliberaciones semejantes. Muchos de los teóricos de la deliberación reconocen no solo que la práctica de la deliberación puede tener formas diferentes en distintas partes del proceso, sino que la deliberación es solo uno entre muchos modos deseables para tomar decisiones. La democracia deliberativa es más que una suma de momentos deliberativos. Los teóricos que se ocupan de este tipo de democracia también dan lugar a otros intercambios comunicativos, caso de regateo de intereses grupales y protestas políticas (Mansbridge, 2007), pero muchos insisten en que su rol —y la forma que toma— es justificada desde algún nivel de la perspectiva deliberativa (Gutmann y Thompson, 2004; Habermas, 2005).

De ahí que el modo en que debería asignarse la deliberación en el proceso democrático se convierta en una pregunta central. Es una pregunta que no ha recibido suficiente atención, normativa o empírica. Los demócratas deliberativos deberían «pensar con más seriedad sobre la legitimidad en los múltiples momentos deliberativos y en el sistema deliberativo amplio» (Parkinson, 2006, p. 174). Necesitan confrontar de modo más sistemático el problema estructural de la división del trabajo en una democracia deliberativa. Es posible estudiar la estructura con las teorías intermedias recomendadas por Mutz (2008), pero solo si las teorías están relacionadas con la totalidad del proceso democrático. Este esfuerzo no puede ser confundido con la comprobación de «una gran teoría» ya que procura asegurar que la investigación es relevante a la preocupación principal de la ciencia política y la teoría política: el funcionamiento del sistema político. Esto significa que debemos ir más allá del estudio de las interacciones de pequeños grupos considerados por separado y que debemos examinar cómo estas interacciones se relacionan con las instituciones políticas más grandes. También significa que necesitamos saber más sobre cómo la deliberación relaciona —no solo compara— otras formas de toma de decisión.

[301]

Tres enfoques al problema estructural ameritan ser revisadas. La primera ha sido denominada «deliberación distribuida» (Goodin, 2005). Aspectos diferentes de las «tareas deliberativas» son asignados a diferentes instituciones, las cuales pueden acogerse a estándares deliberativos desemejantes. Se suele esperar que los comités partidistas satisfagan estándares de candor; los debates parlamentarios son mejores en lo que respecta a la argumentación razonable; supuestamente el público en las elecciones se acerca al logro de un bien común; y la negociación poselectoral puede alcanzar compromisos aceptables. Una división semejante del trabajo puede derivarse de la conclusión de que los comités parlamentarios son los mejores para el fomento del respeto mutuo, mientras que las sesiones en plenaria son mejores para articular el interés público (Steiner *et al.*, 2004).

La ventaja de la idea de una deliberación distribuida es que, al enfatizar en que no todas las instituciones son igualmente efectivas para promover todos los aspectos de la deliberación, invita a investigaciones futuras sobre las ventajas comparativas de cada una de las instituciones. Empero, esta idea también tiene dificultades. Las diferentes funciones de la deliberación no pueden mantenerse como prácticas distintas, tal y como implica el modelo. La argumentación y la negociación, por ejemplo, son difíciles de distinguir empíricamente y su segregación en instituciones separadas es normativamente cuestionable. Incluso si una división del trabajo puede ser sostenida, hay una dificultad ulterior sobre cómo deben ser coordinadas las funciones dispersas para crear un sistema deliberativo reconocible. Integrar las funciones en una estructura coherente sigue siendo el reto de la teoría normativa y de la investigación empírica.

Un segundo enfoque —la deliberación descentralizada— evita esta dificultad porque mantiene la práctica de la deliberación en una sola pieza. En lugar de distribuir la deliberación funcionalmente en diferentes instituciones, este enfoque proyecta procesos deliberativos unificados en muchos cuerpos; en vez de dividir la deliberación, divide a los deliberantes. El ejemplo más destacado de esta segunda tendencia es el presupuesto participativo de Porto Alegre (Baiocchi, 2003; Fung, 2007b; Gastil y Levine, 2005). Los ciudadanos de cada uno de los dieciséis distritos de esta ciudad brasilera se reúnen anualmente para considerar las prioridades presupuestales de políticas que van desde aguas residuales, pasando por vivienda, hasta salud y transporte. Luego, los resultados de las «preferencias reflexivas» generadas en estas y otras sesiones son agregados en un solo presupuesto municipal.

Ciertamente, el proceso incrementa la participación y evidentemente produce deliberación genuina sobre los asuntos en cada distrito y en cada barrio. La dificultad consiste en que la deliberación se enfoca en «bienes y necesidades muy locales» y no dispone a los «ciudadanos para las transacciones justas entre jurisdicciones o en relación con el bien de la ciudad en el largo plazo» (Fung, 2007b, p. 179). El presupuesto final es la derivación de un proceso agregativo que relega la democracia deliberativa a un rol de apoyo. Si este enfoque es viable, sus abanderados deben encontrar formas más efectivas de incentivar una perspectiva más amplia en las deliberaciones locales y deben poder integrar los cuerpos descentralizados en un proceso deliberativo en ámbitos centrales del sistema político.¹²

La deliberación iterada, el tercer enfoque, atiende este problema de integración. También ejemplifica uno de los rasgos más importantes de la democracia deliberativa: su capacidad dinámica de autocorrección (Gutmann y Thompson, 2004). El proceso iterado típicamente tiene esta forma: un cuerpo político —que puede ser o no deliberativo— propone una política a un cuerpo deliberativo, el cual reenvía una versión revisada de la política al cuerpo original. Este revisa otra vez la política y la somete para una nueva consideración al cuerpo deliberativo antes de ser proclamada. Este circuito puede continuar en múltiples fases y puede expandirse para incluir otras instituciones. Si las instituciones tienen diferentes capacidades, la deliberación iterada puede cosechar los beneficios de la división del trabajo en una deliberación distribuida sin costos.

[303]

El proceso para establecer las prioridades de salud en Oregon a principios de la década de 1990 es citado, algunas veces, como ejemplo de deliberación iterada.¹³ Inicialmente, la Comisión Estatal de Servicios de Salud creó una lista prioritaria de las condiciones y tratamientos. Después esta lista fue ampliamente criticada, la comisión consultó a un número de cuerpos ciudadanos y otras instituciones, algunas de las cuales eran deliberativas. Una lista revisada sustanciosamente fue considerada por la comisión y luego por el legislativo. El resultado final se quedó corto para lo que muchos habrían querido, pero estuvo mejor que las propuestas anteriores. El proceso mismo tenía fallas en muchos aspectos, pero, para los

¹² Para una discusión sobre cómo los mini-públicos pueden influenciar las decisiones en sistemas políticos grandes, véase Goodin y Dryzek, 2006.

¹³ Para varias interpretaciones de ese proceso, véase Fung (2007b), Gutmann y Thompson (1996).

estándares deliberativos, también constituyó un avance respecto de lo que se había hecho antes.

Sin embargo, la pregunta central se mantiene en pie: ¿cómo incorporar la necesidad de experticia y administración técnica en una democracia deliberativa? (Richardson, 2003). Dado el potencial de la deliberación iterada —y el hecho de que refleja una de las características principales de la democracia deliberativa—, debemos aprender más de las condiciones bajo las cuales esta deliberación funciona bien; debemos identificar para qué asuntos es más o menos adecuada que otros tipos de deliberación; cuáles instituciones deben promoverla y cuál es el punto óptimo para dar por concluido el proceso.

Los tres enfoques para dividir la labor deliberativa —distributiva, descentralizada e iterada— implican ambiciosos proyectos de diseño institucional. ¿Cómo podrían los diseñadores elegir sus enfoques? La respuesta natural es esta: deliberadamente, a través de un proceso que se denominaría de metadeliberación. Algunos teóricos de la deliberación distinguen la práctica de la deliberación de la concepción de la deliberación. No insisten en que cada práctica en la democracia deliberativa sea deliberativa sino en que cada práctica debería, en algún punto, ser justificada deliberativamente (Gutmann y Thompson, 2004; Macedo, 1999). La pregunta por el lugar de la deliberación en el proceso amplio debería estar abierta al desafío deliberativo mismo.

[304]

Si este enfoque parece una idea más abstracta que una propuesta institucional, consideremos las asambleas de ciudadanos que están acostumbradas a las reformas a los sistemas electorales en varias provincias de Canadá y en Holanda. Más o menos 160 ciudadanos, elegidos de modo relativamente arbitrario, se encontraron los fines de semana por cerca de nueve meses entre 2004 y 2005 en British Columbia para decidir si recomendar el reemplazo del sistema mayoritario activo por una versión de un sistema proporcional. Aunque la pregunta es técnicamente compleja y potencialmente divisiva, los miembros de esa Asamblea de Ciudadanos, en todo caso, se las arreglaron para deliberar efectivamente (Blais, Carty y Fournier, 2008; Thompson, 2008; Warren y Pearse, 2008). Los miembros de la Asamblea no estaban deliberando directamente sobre el rol de la deliberación en su sistema político, pero estaban deliberando sobre los cambios institucionales que podrían afectar sustancialmente ese rol. Si

tales asambleas pueden discutir exitosamente y decidir sobre los sistemas electorales, pueden también considerar otras cuestiones sobre el diseño institucional. Podrían dar una respuesta parcial a la pregunta de cómo decidir deliberativamente qué lugar debe tener la deliberación en una democracia deliberativa.

Una asamblea de ciudadanos no escapa por entero a los problemas generales e inherentes a la división del trabajo deliberativo. La deliberación en la asamblea es diferente de la deliberación en el público, el cual, en el caso de British Columbia, terminó por votar un referendo sobre las recomendaciones de la asamblea —la asamblea de deliberación es también diferente de la deliberación en la legislatura, la cual, en otras circunstancias, sería el último cuerpo para la toma de decisiones—. Los miembros de una asamblea se involucran, en términos relativamente equitativos, en un proceso que el electorado no puede esperar igualar. Los miembros llegan a conclusiones que muchos de los votantes ordinarios no estarían dispuestos a comprender. Diseñado para reducir la diferencia entre los ciudadanos y expertos, el proceso mismo puede reproducir el problema que está intentando solucionar. Pero la diferencia deliberativa entre ciudadanos y expertos puede salvarse si los votantes están preparados para confiar en el juicio de los miembros de la asamblea. Si el trabajo de los miembros es accesible, los ciudadanos pueden deliberar sobre la justicia de los procesos más que sobre sus resultados. La cuestión normativa es si esta es una forma adecuada de deliberación y la pregunta empírica es bajo qué condiciones los ciudadanos se incorporan efectivamente en esta forma de deliberación.

[305]

Los teóricos de la deliberación solo han comenzado a analizar las posibilidades de la metadeliberación en aquellas instituciones como la asamblea de ciudadanos. Cualquier evaluación normativa deberá ser informada con el repertorio completo de la investigación empírica, incluyendo estudios de caso, entrevistas con participantes, sondeos de opinión y análisis de contenidos. El asunto importante aquí es, como con todos los enfoques que se ocupan de la división del trabajo en la democracia deliberativa, cuáles son las relaciones más efectivas y deseables entre varios cuerpos que operan en la estructura de la democracia deliberativa, aquellos designados para deliberar, así como otros constituidos para decidir de otros modos.

Conclusión

El estudio de la democracia deliberativa, al igual que la práctica, ha tendido a la observancia de la división del trabajo. Esta división del trabajo puede o no servir a la práctica; precisamente, esta es una de las cuestiones señaladas para futuras investigaciones. Es claro que la división rígida entre investigación normativa y empírica no sirve en absoluto al estudio de la práctica, esa es una de las conclusiones que sugiere esta revisión. La investigación normativa y la empírica son, con justicia, distintas; correspondientemente, sus métodos y sus agendas divergen. Pero nuestra comprensión de la democracia deliberativa se quedará corta hasta que los teóricos y los empíricos hagan algo para reducir estas diferencias. Algunos dirán que a menos que los filósofos se conviertan en politólogos o a menos que aquellos que ahora son politólogos devengan filósofos, no hay fin a los problemas en nuestra disciplina; solo entonces la teoría deliberativa de la democracia verá la luz del día. De hecho, algunos de los trabajos recientes más valiosos sobre la democracia deliberativa son desarrollados por jóvenes académicos —como Bächtinger, Fung, y Neblo—, tan competentes en teoría normativa como en ciencia social empírica.

[306]

Incluso con la división del trabajo que parece que persistirá, la colaboración puede continuar constructivamente si los teóricos y los empíricos se comprometen sistemáticamente con el trabajo de los otros. La pregunta que cada lado formule puede estimular respuestas que den lugar a nuevas preguntas que identifiquen nuevos problemas: esto no es otra cosa que un programa de investigación iterado que reflejará el proceso deliberativo mismo. Tal programa será más iluminador si los teóricos y los empíricos trabajan con un entendimiento analítico común sobre los elementos de la deliberación, una apreciación más profunda de los conflictos de una democracia deliberativa y una mayor atención a su estructura. Ellos necesitan estudiar la deliberación que tiene lugar no solo entre ciudadanos sino entre los ciudadanos y sus representantes, y entre los representantes mismos. La teoría y la investigación empírica pueden progresar más si van de la mano.

Referencias bibliográficas

1. Ackerman, Bruce & Fishkin, James. (2004). *Deliberation Day*. New Haven: Yale University.

2. Bächtiger, André & Steiner, Jürg. (2005). Introduction. *Acta Politica*, 40 (2), pp. 153-168. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500108
3. Bächtiger, André; Spörndli, Markus; Steenbergen, Marco & Steiner, Jürg. (2007). Deliberation in Legislatures: Antecedents and Outcomes. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 82-100). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_5
4. Baiocchi, Gianpaolo. (2003). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. In: Fung, Archon & Wright, Erik Olin. (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 45-76). London and New York: Verso.
5. Barabas, Jason. (2004). How Deliberation Affects Policy Opinions. *American Political Science Review*, 98 (4), pp. 687-701. DOI: 10.1017/S0003055404041425
6. Benhabib, Seyla (ed.). (1996). *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University.
7. Besson, Samantha & Marti, José Luis (eds.). (2006). *Deliberative Democracy and its Discontents*. Hampshire: Ashgate.
8. Blais, André; Carty, R. Kenneth & Fournier, Patrick. (2008). Do Citizens' Assemblies Make Reasoned Choices? In: Warren, Mark & Pearse, Hilary (eds.). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly* (pp. 127-144). Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511491177.008
9. Bohman, James. (1998). Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 6 (4), pp. 400-425. [Traducción al castellano de Leonardo García. (2016). *Co-herencia. Revista de Humanidades*, 13 (24), pp. 105-143].
10. Bohman, James & Rehg, William (eds.). (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT. DOI: 10.7551/mitpress/2324.001.0001
11. Button, Mark & Mattson, Kevin. (1999). Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation. *Polity*, 31 (4), pp. 609-637. DOI: 10.2307/3235238
12. Chambers, Simone. (1996). *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*. Ithaca: Cornell University.
13. Chambers, Simone. (1998). Contract or Conversation: Theoretical Lessons from the Canadian Constitutional Crisis. *Politics & Society*, 26 (1), pp. 143-172. DOI: 10.1177/0032329298026001006
14. Chambers, Simone. (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy and the Quality of Deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4), pp. 389-410. DOI: 10.1111/j.1467-9760.2004.00206.x
15. Chambers, Simone. (2005). Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory. *Acta Politica*, 40 (2), pp. 255-266. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500104

[307]

16. Cohen, Joshua. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Hamlin, Alan & Pettit, Philip (eds.). *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (pp. 17-34). Cambridge: Basil Blackwell.

17. Cohen, Joshua. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Bohman, James & Rehg, William (eds.). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* (pp. 67-91). Cambridge: MIT.

18. Cohen, Joshua. (2007). Deliberative Democracy. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 219-236). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_10

19. Cohen, Joshua & Fung, Archon. (2004). Radical Democracy. *Swiss Political Science Review*, 10 (4), pp. 23-43.

20. Conover, Pamela Johnston & Searing, Donald D. (2005). Studying «Everyday Political Talk» in the Deliberative System. *Acta Politica*, 40 (3), pp. 269-283. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500113

21. Cook, Fay Lomax & Delli Carpini, Michael X. & Jacobs, Lawrence R. (2007). Who Deliberates? Discursive Participation in America. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 25-44). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_2

22. Curtin, Deirdre. (2006). Framing Public Deliberation and Democratic Legitimacy in the European Union. In: Besson, Samantha & Martí, José Luis (eds.). (2006). *Deliberative Democracy and its Discontents* (pp. 133-156). Hampshire: Ashgate.

23. Della Porta, Donatella. (2005). Deliberation in Movement: Why and How to Study Deliberative Democracy and Social Movements. *Acta Politica*, 40 (3), pp. 336-350. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500116

24. Delli Carpini, Michael X.; Cook, Fay Lomax & Jacobs, Lawrence R. (2004). Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 315-344. DOI: 10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630

25. Druckman, James N. & Nelson, Kjersten R. (2003). Framing and Deliberation: How Citizens' Conversations Limit Elite Influence. *American Journal of Political Science*, 47 (4), pp. 729-745. DOI: 10.1111/1540-5907.00051

26. Dryzek, John S. (2006). *Deliberative Global Politics*. Cambridge: Polity.

27. Dryzek, John S. (2007). Theory, Evidence, and the Tasks of Deliberation. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 237-250). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_11

28. Dryzek, John S. & Braithwaite, Valerie. (2000). On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics. *Political Psychology*, 21 (2), pp. 241-266. DOI: 10.1111/0162-895X.00186

29. Elster, Jon. (ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9781139175005
30. Esterling, Kevin M.; Neblo, Michael A. & Lazer, David. (2007). Means, Motive, & Opportunity in Becoming Informed About Politics: A Deliberative Field Experiment with Members of Congress and Their Constituents. SSRN. DOI: 10.2139/ssrn.1301772
31. Estlund, David. (1997). Beyond Fairness and Deliberation. In: Bohman, James & Rehg, William (eds.). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* (pp. 173-204). Cambridge: MIT.
32. Fishkin, James. (1999). Toward a Deliberative Democracy: Experimenting with an Ideal. In: Elkin, Stephen; Soltan, Karol Edward (eds.). *Citizen Competence and Democratic Institutions* (pp. 279-290). University Park: Pennsylvania State University.
33. Fishkin, James & Laslett, Peter (eds.). (2003). *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Blackwell. DOI: 10.1002/9780470690734
34. Fishkin, James & Luskin, Robert C. (2005). Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. *Acta Politica*, 40 (3), pp. 284-298. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500121
35. Fung, Archon. (2007a). Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review*, 101 (3), pp. 443-458. DOI: 10.1017/S000305540707030X
36. Fung, Archon. (2007b). MiniPublics. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 159-183). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_8
37. Fung, Archon & Wright, Erik Olin. (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London and New York: Verso.
38. Gastil, John & Levine, Peter. (2005). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
39. Goodin, Robert E. (1992). *Motivating Political Morality*. Oxford: Blackwell.
40. Goodin, Robert E. (1995). Political Ideals and Political Practice. *British Journal of Political Science*, 25, pp. 37-56. DOI: 10.1017/S0007123400007055
41. Goodin, Robert E. (2005). Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica*, 40 (2), pp. 182-196. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500098
42. Goodin, Robert E. & Dryzek, John S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34 (2), pp. 219-244. DOI: 10.1177/0032329206288152
43. Gutmann, Amy & Thompson, Dennis. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University.
44. Gutmann, Amy & Thompson, Dennis. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University. DOI: 10.1515/9781400826339
45. Habermas, Jürgen. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon.

46. Habermas, Jürgen. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT.

47. Habermas, Jürgen. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT. DOI: 10.7551/mitpress/1564.001.0001

48. Habermas, Jürgen. (2005). Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics. *Acta Politica*, 40 (3), pp. 384-392. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500119

49. Habermas, Jürgen. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, 16 (4), pp. 411-426. DOI: 10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x

50. Hibbing, John R. & Theiss-Morse, Elizabeth. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511613722

51. Holzinger, Katharina. (2005). Context or Conflict Types: Which Determines the Selection of Communication Mode. *Acta Politica*, 40 (2), pp. 239-254. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500100

52. Jackman, Simon & Sniderman, Paul M. (2006). The Limits of Deliberative Discussion: A Model of Everyday Political Arguments. *The Journal of Politics*, 68 (2), pp. 272-283. DOI: 10.1111/j.1468-2508.2006.00405.x

[310]

53. Janssen, Davy & Kies, Raphaël. (2005). Online Forums and Deliberative Democracy. *Acta Politica*, 40 (3), pp. 317-335. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500115

54. Karpowitz, Christopher. (2003). Public Hearings and the Dynamics of Democracy: A Case Study. *Annual Meeting Midwest Political Science Association*, Chicago.

55. Knight, Jack & Johnson, James. (1997). What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require? In: Bohman, James & Rehg, William (eds.). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* (pp. 279-320). Cambridge: MIT.

56. Macedo, Stephen (ed.). (1999). *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Princeton: Princeton University.

57. Mackie, Gerry. (2006). Does democratic deliberation change minds? *Politics, Philosophy & Economics*, 5 (3), pp. 279-303. DOI: 10.1177/1470594X06068301

58. Mansbridge, Jane. (1980). *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic.

59. Mansbridge, Jane. (2007). «Deliberative Democracy» or «Democratic Deliberation»? In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 251-271). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_12

60. Marti, José Luis. (2006). The Epistemic Conception of Democracy Defended. In: Besson, Samantha & Marti, José Luis (eds.). *Deliberative Democracy and its Discontents* (pp. 27-56). Hampshire: Ashgate.

61. Mendelberg, Tali. (2002). The Deliberative Citizen: Theory and Evidence. In: Delli Carpini, Michael X; Huddy, Leonie & Shapiro, Robert (eds.). *Research in Micropolitics: Political Decisionmaking, Deliberation and Participation*, Vol. 6 (pp. 151-193). Greenwich: JAI.

62. Mendelberg, Tali & Oleske, John. (2000). Race and Public Deliberation. *Political Communication*, 17 (2), pp. 169-191. DOI: 10.1080/105846000198468

63. Mucciaroni, Gary & Quirk, Paul J. (2006). *Deliberative Choices. Debating Public Policy in Congress*. Chicago: University of Chicago.

64. Mutz, Diana C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative vs Participatory Democracy*. Cambridge and New York: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511617201

65. Mutz, Diana C. (2008). Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 521-538. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.081306.070308

66. Nanz, Patrizia & Steffek, Jens. (2005). Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies. *Acta Politica*, 40 (3), pp. 368-383. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500118

67. Neblo, Michael A. (2005). Thinking through Democracy: Between the Theory and Practice of Deliberative Politics. *Acta Politica*, 40 (2), pp. 169-181. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500102

68. Neblo, Michael A. (2007a). Family Disputes: Diversity in Defining and Measuring Deliberation. *The Swiss Political Science Review*, 13 (4), pp. 527-557. DOI: 10.1002/j.1662-6370.2007.tb00088.x

69. Neblo, Michael A. (2007b). Change for the Better? Linking the Mechanisms of Deliberative Opinion Change to Normative Theory. *Annual Meeting International Society of Political Psychology*, Toronto.

70. O'Flynn, Ian. (2006). *Deliberative Democracy and Divided Societies*. New York: Palgrave Macmillan. DOI: 10.3366/edinburgh/9780748621446.001.0001

71. Parkinson, John. (2006). *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University. DOI: 10.1093/019929111X.001.0001

72. Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511720444

73. Richardson, Henry. (2003). *Democratic Autonomy. Public Reasoning about the Ends of Policy*. New York: Oxford University.

74. Risse, Thomas. (2000). «Let's Argue!»: Communicative Action in World Politics. *International Organization*, 54 (1), pp. 1-39. DOI: 10.1162/002081800551109

75. Rosenberg, Shawn (ed.). (2007a). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080

[311]

76. Rosenberg, Shawn (ed.). (2007b). Types of Discourse and the Democracy of Deliberation. In: *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 130-158). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_7

77. Ryfe, David Michael. (2002). The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations. *Political Communication*, 19 (3), pp. 359-378. DOI: 10.1080/01957470290055547

78. Ryfe, David Michael. (2005). Does Deliberative Democracy Work? *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 49-71. DOI: 10.1146/annurev.polisci.8.032904.154633

79. Schimmelfennig, Frank. (2001). The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, 55 (1), pp. 47-80. DOI: 10.1162/002081801551414

80. Spöndli, Markus. (2004). *Diskurs und Entscheidung. Eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuss*. [PhD dissertation]. University of Bern. Weisbaden: VS Verlag für Soz.wiss. Summarized in: Steiner, Jürg; Bächtiger, André; Spöndli, Markus & Steenbergen, Marco. (2004). *Deliberative Politics in Action: Crossnational Study of Parliamentary Debates* (pp. 157-162). Cambridge: Cambridge University.

81. Steiner, Jürg; Bächtiger, André; Spöndli, Markus & Steenbergen, Marco. (2004). *Deliberative Politics in Action: Crossnational Study of Parliamentary Debates*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511491153

[312]

82. Sulkin, Tracy & Simon, Adam. (2001). Habermas in the Lab: A Study of Deliberation in an Experimental Setting. *Political Psychology*, 22 (4), pp. 809-826. DOI: 10.1111/0162-895X.00263

83. Sunstein, Cass. (2002). The Law of Group Polarization. *The Journal of Political Philosophy*, 10 (2), pp. 175-195. DOI: 10.1111/1467-9760.00148

84. Thompson, Dennis F. (1970). *The Democratic Citizen: Social Science and Democratic Theory in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University.

85. Thompson, Dennis F. (2008). Who Should Govern Who Governs? The Role of Citizens in Reforming the Electoral System. In: Warren, Mark & Pearse, Hilary (eds.). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly* (pp. 20-49). Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511491177.003

86. Ulbert, Cornelia & Risse, Thomas. (2005). Deliberately Changing the Discourse: What Does Make Arguing Effective? *Acta Politica*, 40 (3), pp. 351-367. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500117

87. Walsh, Katherine Cramer. (2003). *Talking about Politics. Informal Groups and Social Identity in American Life*. Chicago: University of Chicago. DOI: 10.7208/chicago/9780226872216.001.0001

88. Walsh, Katherine Cramer. (2007). The Democratic Potential of Civic Dialogue. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 45-63). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_3

89. Warren, Mark E. (2007). Institutionalizing Deliberative Democracy. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 272-288). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_13

90. Warren, Mark & Pearse, Hilary (eds.). (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University. DOI: 10.1017/CBO9780511491177

91. Weale, Albert; Biquelet, Aude & Bara, Judith. (2007). Debating Abortion, Deliberative Reciprocity and Parliamentary Advocacy. *Working Paper*, Department of Government, University of Essex.

92. Weatherford, M. Stephen & McDonnell, Lorraine M. (2007). Deliberation with a Purpose: Reconnecting Communities and Schools. In: Rosenberg, Shawn (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 184-215). Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230591080_9

Reseña



Sin título

De la serie *Un viaje hacía el origen*

Grafito sobre papel

20 x 10 cm

2019

Medellín



García, Pío. (2018). *Globalización y regiones. El diálogo Asia-América Latina y el Caribe*. Bogotá, D. C: Universidad Externado de Colombia.*

Este libro explora las posibilidades de la integración birregional entre Asia, América Latina y el Caribe como estrategia de enriquecimiento y diversificación de los relacionamientos de los países que conforman estas dos regiones y, de paso, para el enriquecimiento y dinamización de la estructura política mundial. La hipótesis central plantea que las dinámicas intrarregionales y los desafíos globales, junto con la experiencia de encuentro y concertación, ofrecen nuevas condiciones favorables al examen e implementación de un programa de cooperación interregional recio, amplio y de largo alcance entre Asia y América Latina y el Caribe, del que depende el bienestar de sus pueblos y su integración social, así como el arraigo del cosmopolitismo y la gobernanza global (pp. 30-31).

El autor combina un recorrido histórico por las relaciones históricas de estas dos regiones con un análisis sobre las potencialidades que tendría una agenda programática birregional más consolidada entre Asia y América Latina y el Caribe. Esta lectura incorpora elementos prescriptivos inspirados en los fundamentos axiológicos del institucionalismo multilateral, ya que se entiende este encuentro birregional como una significativa posibilidad para que la región latinocaribeamericana expanda sus relaciones con otras culturas y mercados, ampliando sus intercambios con el mundo, más allá de la tradicional senda de relaciones políticas y económicas con Estados Unidos y Europa occidental.

[315]

Estas ideas se desarrollan en ocho capítulos. Los dos primeros tienen como objetivo explorar los fundamentos de la integración regional, así como hacer un balance de los procesos de concertación e integración que se han configurado en términos interregionales entre Asia y América Latina y el Caribe. En los siguientes cinco capítulos el autor examina las relaciones de cinco países de la región asiática —China, India, Rusia, Japón y Corea— con América Latina y el Caribe, en los que se hace un balance de los nexos que han tenido lugar históricamente, los factores favorables y desfavorables

* <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a13>

que han permitido o restringido sus relacionamientos, y una prospectiva hacia la consolidación de agendas económicas, políticas, estratégicas y culturales entre esos países de la región asiática con los países de América Latina y el Caribe.

En el último capítulo se ofrece un prospecto de la cooperación entre estas dos regiones.

El libro comienza haciendo una revisión de los fundamentos económicos, estratégicos y político-culturales de la integración regional que se encuentran en diversos enfoques teóricos, como el funcionalismo, el neorrealismo, el sistémico, el construccionista y la teoría crítica. Cada una de estas perspectivas ofrece argumentos explicativos y normativos sobre cuáles son los fundamentos de índole económico, político, cultural, geopolítico y estratégico que se han esgrimido para justificar la integración birregional. Por supuesto, los diagnósticos son muy diferentes dependiendo de cada perspectiva. Teniendo presente ese trasfondo teórico, el autor expone los fundamentos que a su modo de ver justifican la integración birregional desde el sistema de valores y principios del institucionalismo multilateral.

[316] Por otra parte, en cuanto al balance que hace sobre la concertación y la integración histórica entre estas dos regiones, se plantea como hipótesis que «los procesos de integración en Asia y América Latina y el Caribe marchan a distinta velocidad y en arreglos institucionales contrastantes, que ponen en evidencia estrategias dispares de concertación» (p. 64). Esto se corrobora a lo largo del libro, al evidenciar ambas experiencias de cooperación intrarregional e interregional, en las cuales el balance es más favorable para los procesos de integración intrarregional asiática, mucho más fuertes y consolidados institucionalmente, aunque también con dificultades, frente a los procesos débiles e inconstantes de los países de América Latina y el Caribe, los cuales también tienen impactos en las condiciones desiguales en las que se podrían trazar nuevas agendas.

Aun así, se plantea que este factor no puede ser razón suficiente para dejar de proyectar escenarios de cooperación entre ambas partes. Coherente con esta posición, el autor identifica varios asuntos que deberían incorporarse en una agenda de cooperación birregional Asia-América Latina y el Caribe. Entre ellos, propone que el desarrollo económico y social sostenible constituya un eje articulador de esa cooperación, encarrilada a través de la figura Asia-Celac Meeting (ACEM).

El abordaje histórico de las relaciones entre China, Rusia, India, Japón y Corea con los países de Latinoamérica y el Caribe presenta un panorama muy diverso en relación con los factores económico, político, social y cultural que han motivado estos relacionamientos, los países concretos con los cuales han sostenido relaciones, los mecanismos institucionales a través de los cuales se han formalizado esos nexos, los factores que potenciarían el fortalecimiento de políticas de interacción entre países de ambas regiones, así como los que habría que remover para lograr agendas colaborativas.

Frente a las relaciones con China, el autor plantea que estas revigorizan el sistema mundial multilateral y aportan a la generación de un equilibrio global. A pesar de los mitos racistas occidentales que por mucho tiempo fueron difundidos sobre China, este país ha consolidado su poder blando en América Latina y el Caribe, así como su influencia económica en la región, a través de importantes inversiones en diversos sectores de la economía. Pero no todo ha sido relaciones económicas. China también ha fortalecido sus relaciones políticas, con claros principios de no intervención, no injerencia, coexistencia pacífica y beneficios mutuos, dentro de arreglos institucionales multilaterales. Esta forma de proceder le ha permitido manejar un bajo perfil político en la región, más pragmático que ideológico, frente al ojo vigilante y receloso de Estados Unidos. Este balance también muestra que han prevalecido las relaciones de China con Brasil, Venezuela, México y Argentina como socios estratégicos, y con Chile, Perú y Cuba como socios en materia de cooperación. Finalmente, el autor plantea que los relacionamientos con China también pueden traer desventajas para los países latinoamericanos y del Caribe. Señala que aún deben examinarse con detenimiento los costos de las inversiones económicas que realiza China en la región, particularmente en cuanto a los medioambientales.

[317]

El análisis de las relaciones entre India y América Latina y el Caribe evidencia un intercambio mucho menor del que se presenta con China. Algunas de las causas que se han identificado para explicar esta poca interacción se fundamentan en la distancia física y cultural, el impacto de la geopolítica, factores domésticos y, principalmente, el hecho de ser un país que, por su industria manufacturera, resulta ser competidor de países latinocaribeamericanos en varios mercados. Aun así, el autor plantea que resulta conveniente establecer de agendas de cooperación en temas como el medio ambiente, el bienestar colectivo, la medicina, el desarrollo empresarial y las relaciones culturales.

El balance con Rusia evidencia un contraste en las relaciones antes y después de la desintegración de la Unión Soviética. Las relaciones estuvieron mediadas por factores ideológicos durante la Guerra Fría y, posteriormente, con relaciones menos políticas y más vinculadas al intercambio económico. Según el autor, las interacciones entre Rusia y América Latina y el Caribe han estado limitadas por el tutelaje de Estados Unidos en la región, lo cual ha sido un factor inhibitorio del desarrollo más amplio de esas relaciones. Los datos de intercambio comercial evidencian que Latinoamérica no es una región prioritaria en el desarrollo económico de Rusia, ya que sus mayores nexos económicos están en Asia-Pacífico y en Europa. En ese sentido, el autor identifica que la influencia de Rusia en la región ha sido recurrentemente sobredimensionada y los datos han sido frecuentemente inflados. Adicionalmente, señala que la prioridad de Rusia de desarrollar su economía a través de la industria energética, así como el bajo desarrollo institucional de la política exterior en los países latinocaribeamericanos, son dos factores que también juegan en contra de lograr mayores articulaciones. Sin embargo, identifica varios campos en los cuales pueden establecerse agendas conjuntas, por ejemplo, en términos de integración económica, cualificación profesional, desarrollo de alianzas y cooperación en el cumplimiento de los objetivos del milenio, el desarrollo de los derechos humanos y la internacionalización.

[318]

En el plano de las relaciones entre América Latina y el Caribe y Japón, se plantea que este último ha sido el país con el cual se han sostenido mayores puentes con Asia, gracias a muchos años de relaciones comerciales, cooperación técnica y la inversión en programas educativos. Se reconoce que la migración laboral de japoneses hacia el continente americano durante la primera mitad del siglo xx fue el primer factor que alentó relacionamientos en términos de intercambio económico y cultural, ya que estos viajaban con sus familias y formaron colonias en los países latinocaribeamericanos donde se asentaron. Posterior al proceso de industrialización de Japón en la década de 1970, las relaciones han trascendido al plano de lo comercial, el desarrollo tecnológico y las inversiones económicas. Sin embargo, el autor resalta que la agenda de intercambio con Japón no debe limitarse al plano económico, ya que existen otros escenarios en los cuales puede ser muy provechoso el cultivo de relaciones de cooperación. De manera central se resalta la posibilidad de generar agendas conjuntas de trabajo en torno a la seguridad humana.

Finalmente, el libro explora las proyecciones de Corea del Sur en América Latina y el Caribe. El análisis de las relaciones con este país se focaliza en examinar la influencia que ha tenido el desarrollo de relaciones económicas a través de la figura de acuerdos comerciales preferenciales, especialmente a través de tratados de libre comercio, como el firmado con Chile en 2003, Perú en 2011 y Colombia en 2013. Este capítulo concluye que las relaciones con Corea del Sur han estado mediadas por el factor comercial a través de los tratados de libre comercio, que en casos como el colombiano se ha tratado de relaciones modestas y que han generado tensiones domésticas por las condiciones desfavorables de Colombia para establecer relaciones bajo la figura de acuerdos comerciales preferenciales con un país que cuenta con un mayor desarrollo tecnológico e industrial.

El libro concluye abordando el tema de las bases institucionales, valorativas, las formas de cooperación, los mecanismos de integración y las agendas programáticas que deberían reorientar las relaciones birregionales entre Asia y América Latina y el Caribe. En cuanto a las bases normativas, el autor manifiesta una explícita posición a favor de que sean los arreglos institucionales multilaterales los que inspiren y orienten la cooperación interregional. En cuanto a la base institucional que coordine las relaciones de cooperación, se plantea la posibilidad de emplear plataformas organizativas de ambas regiones, como la Asociación Económica Regional Amplia (RCEP), la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Otra posibilidad que se manifiesta es la articulación vía ACEM. Finalmente, propone que esta agenda se consolide bajo un enfoque sistémico que se articule mediante catorce subsistemas sociales: parentesco, salud, manutención, lealtad, recreación, comunicación y transporte, pedagógico, patrimonial, producción, religión, seguridad, política, administración, jurídica y precedencia.

[319]

Como se esgrimió al comienzo de la reseña, este libro constituye un aporte al estudio, reflexión y exploración de nuevas oportunidades de relacionamiento económico, político y sociocultural para los países latinoamericanos y caribeños, que tienen tanto para ofrecer y tanto por aprender. Todo esto en el marco de nuevas agendas políticas intrarregionales e interregionales que atiendan a las nuevas dinámicas de interdependencia mundial, que apunten hacia la consolidación de una gobernanza mundial democrática, horizontal, interdependiente y abierta a desarrollar mecanismos

Reseña

de cooperación y coordinación colaborativa, basada en el diálogo, en el cosmopolitismo y la interculturalidad, en el respeto por la soberanía de los pueblos, superando las tradicionales y obsoletas formas de relacionamiento basadas en el control, la injerencia y las nuevas formas de colonización que hacen a unos pueblos dominantes y a otros dominados.

Jonathan Alejandro Murcia (Colombia)¹

[320]

¹ Politólogo. Magister en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: jonathan.murcia@udea.edu.co

Indicaciones para autores y proceso de evaluación

Estudios Políticos es una publicación cuatrimestral del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, la cual 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 textos de autores de procedencia nacional e internacional dedicados a las ciencias sociales y humanas que tengan como objeto de conocimiento los fenómenos políticos.

Para garantizar la rigurosidad y calidad académica y científica, los artículos deben superar el arbitraje doble ciego por pares del ámbito nacional e internacional; responder a los criterios de pertinencia, relevancia, novedad, originalidad y responsabilidad, y cumplir los principios éticos propios de la investigación en Ciencias Sociales y Humanas.

Estudios Políticos se adhiere al movimiento y prácticas de acceso abierto, 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 la postulación de artículos.

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 esta página web. A partir de 2019 la revista cambiará su periodicidad de semestral a cuatrimestral. Los periodos de recepción de artículos se realizarán en los meses de febrero, junio y octubre, y la publicación el 25 de enero, el 15 de mayo y el 15 de septiembre.

2. Enfoque temático. Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas

[321]

- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva la publicación alrededor de los siguientes temas, los cuales corresponden a las líneas de investigación del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia:

- 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

[322]

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.

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.

[323]

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

5. Proceso de evaluación. La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

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.

[324]

6. Propiedad intelectual. Los autores son los titulares de los derechos morales de sus artículos y pueden archivar y divulgar citando la fuente. *Estudios Políticos* asume los derechos de reproducción. Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Los artículos y los documentos adicionales deben ser enviados a través del portal electrónico Open Journal System registrándose en <http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

Cualquier inquietud al correo electrónico revistaepoliticos@udea.edu.co

7. Tipos de textos

Reseña crítica. Es un texto breve —se sugiere no sobrepasar las 2000 palabras— en el que se presenta y sintetiza una obra de actualidad —en este caso, sobre alguna problemática política—, y que incluye una valoración argumentada de la obra, sea positiva o negativa, en la que se establece su aporte y relevancia al conocimiento. El autor debe procurar exponer la tesis central y sus componentes, contextualizar la obra, analizar y no

solamente resumir, argumentando su validez y relevancia, finalizando con unas conclusiones que den cuenta de la obra y su valoración a partir de lo argumentado. La reseña también debe incluir un título, de 4 a 6 palabras clave y un resumen analítico de no más de 120 palabras.

Artículo producto de investigación.* Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

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—.

[325]

Introducción. En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

Discusión. En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

Conclusión. Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

Citas en el texto. Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

— Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).

— Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).

— Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.

[326] — Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.

— Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...

— Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de «et al.», ejemplo: (Klein et al., 2004). Si son más de seis autores, se utiliza «et al.» desde la primera mención.

— Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

— Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial

que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

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:

[327]

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- Capítulos

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- Artículos de revistas académicas

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

L 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*.

— 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.

[329]

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.