

## Artista invitada

Sebastián Zea Quintero

Medellín, Antioquia  
1991  
sebastian.zeaq@udea.edu.co

### Estudios realizados

Maestro en Artes Plásticas, Universidad de Antioquia, 2018.

### Exposiciones colectivas

Los mejores trabajos de grado en las artes plásticas, visuales y afines, Proyecto Tesis 2019, Museo de Arte Contemporáneo, Universidad Minuto de Dios, Bogotá, D. C., 2019.

Proyecto Doce Oscilaciones, Feria Barcú-Spotlights, sexta edición, Bogotá, D. C., 2019.

Serie Del Hombre y el Juego, Salón de Arte Joven, Club El Nogal, Bogotá, D. C., 2019.

### Comentario

Hago juegos inevitablemente, porque tanto hacer como jugar son inherentes a la cognición. Los hago para evidenciar la libertad de la cual hemos sido dotados, la infinidad de posibilidades que podemos adoptar y para producir en ustedes una suerte de risa, una provocación a la duda y una oportunidad a la universalidad. Lo hago aprovechando la versatilidad del juego, sus numerosos formatos y generosos gestos. El escenario del juego, el juguete, la lúdica, el videojuego y las narrativas son los que enaltecen la mayoría de los recursos que uso en mi obra. El juego y la risa contemplarán entonces plausible la aparición de la ironía y la paradoja, una reticente fórmula, para la liquidación de la rigidez que padecemos en la sociedad, erigida mediante el ser entramado en identidades, determinismos, fundamentalismos y demás metafísicas no debatibles.

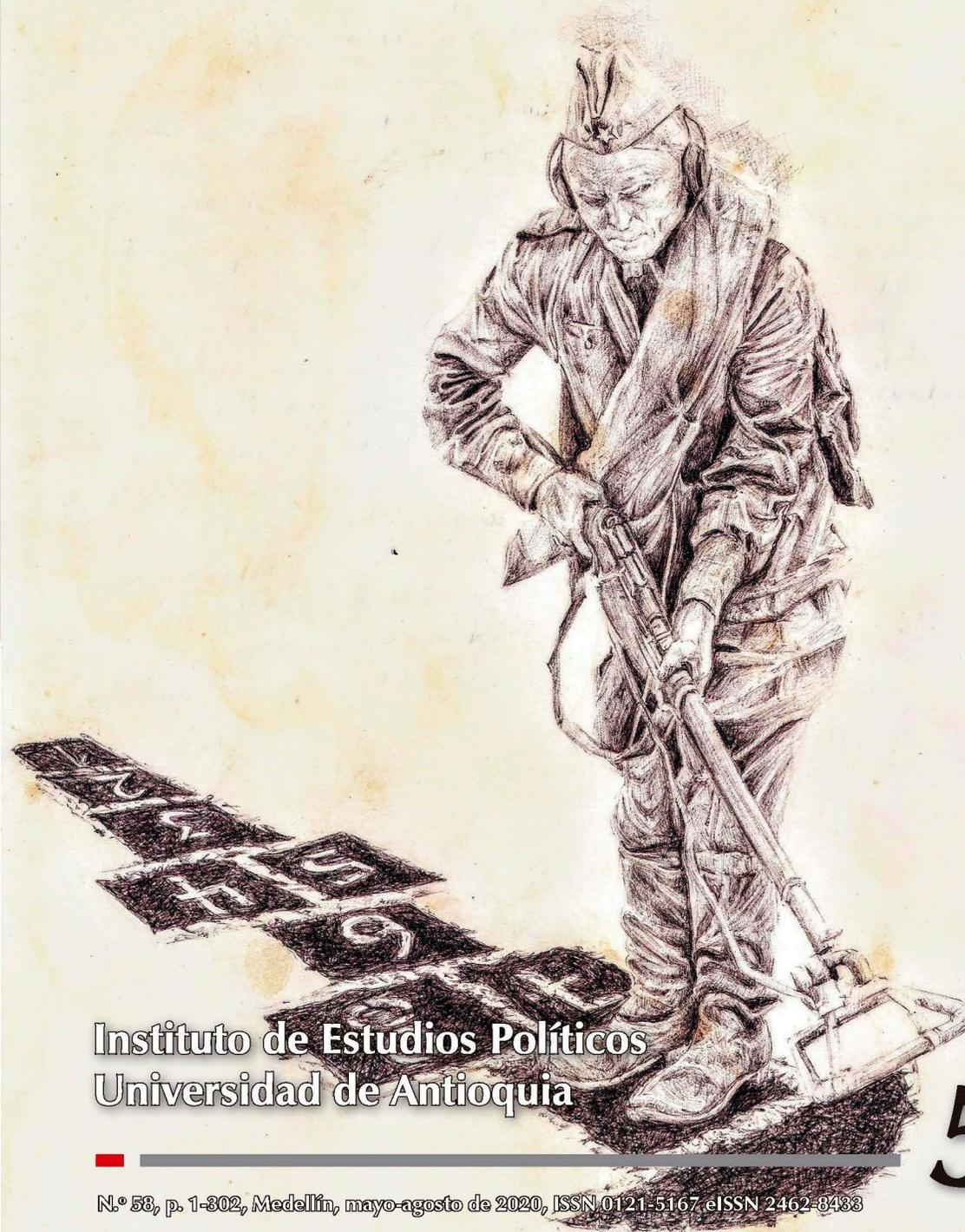
Así habló el infante que llevo dentro en cuanto le pregunté: «¿por qué?».

estudios políticos 58

Mayo-agosto de 2020, ISSN 0121-5167

# estudios políticos

N.º 58, Medellín, mayo-agosto de 2020



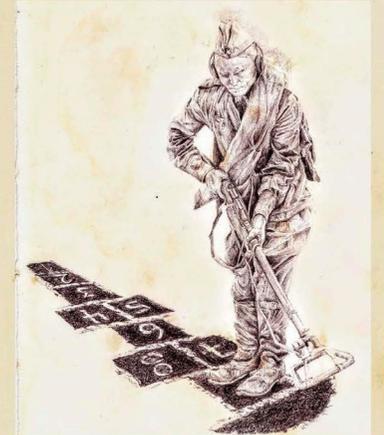
Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia

58

N.º 58, p. 1-302, Medellín, mayo-agosto de 2020, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433



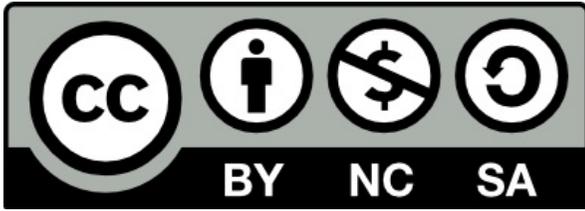
UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
1803



Sebastián Zea Quintero  
*Sin título*  
De la serie *Del juego  
y el hombre*  
Lápiz sobre papel  
2017  
Medellín

estudios políticos

N.º 58, Medellín, mayo-agosto de 2020



**estudios políticos**

# estudios políticos

---

**N.º 58**

Mayo-agosto de 2020

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, 58, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2020

### **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 Ríaza

### **Auxiliares administrativos**

Yésica Valencia Tobón

### **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, 58, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2020

### **Diseño**

TIPO TIP Artes Gráficas  
Carolina Roldán Lopera

### **Diagramación**

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

### **Recepción de correspondencia**

Calle 70 N.º 52-27, Medellín, Antioquia.  
Teléfono (574) 219 86 91. Fax (574) 219 59 60  
[revistaepoliticos@udea.edu.co](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/>

### **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, 588, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2020

### Política Editorial

*Estudios Políticos* es una publicación cuatrimestral 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 <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/> 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 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 <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/> 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, 58, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2020, pp. 1-302  
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

## Editorial

### **Contribución del capital social a los desafíos sociales y económicos que plantea el Covid-19**

9-15

\_\_\_\_\_ *Germán Darío Valencia Agudelo, Antonio Hoyos Chaverra*

## Artículos

### **Transformaciones en las migraciones contemporáneas en México (2000-2019). Acercamiento a las violencias y solicitudes de refugio**

17-44

Transformations in Contemporary Migrations in Mexico (2000-2019).

An Approach to Violence and to the Process of Application for Asylum

\_\_\_\_\_ *Cristina Gómez Johnson, Fernanda Espinosa Moreno*

### **Resignificación de política y poder en el discurso del Movimiento Zapatista**

46-65

Redefinition of Politics and Power in the Discourse of the Zapatista Movement

\_\_\_\_\_ *Aldo Juan Meneses Carvajal, Javier Castillo Reyes*

### **Entre la teoría del desarrollo y la teoría alternativa en América Latina.**

#### **Algunas tensiones, retos y propuestas**

67-85

Between the Development Theory and the Alternative Theory

in Latin America. Some Tensions, Challenges and Proposals

\_\_\_\_\_ *Karina Johana Martínez Jiménez*

### **Identidades políticas y justicia transicional. Las representaciones sobre los desaparecidos en el Juicio a las Juntas Militares de 1985 en Argentina**

87-110

Political Identities and Transitional Justice. Representations

of the Desaparecidos in the Trial of the Military Juntas of 1985 in Argentina

\_\_\_\_\_ *Diego Galante*

### **Los discursos biologicistas, economicistas y terroristas e la guerra y sus implicancias en los niños, niñas y adolescentes combatientes. Una lectura crítica desde el contexto colombiano**

112-139

The Biological, Economic, and Terrorist Discourses of the War

and its Implications on the Child and Adolescent Combatants. A Critical

Reading from the Colombian Context

\_\_\_\_\_ *Camilo Bácares Jara*

**La formalización minera en el Bajo Cauca antioqueño a través de las áreas de reserva especial. Una aproximación al diseño institucional desde el marco de análisis y desarrollo institucional** 141-166  
A Proposal of Mining Formalization in Antioquia's Bajo Cauca Through the Special Reserve Areas. The Institutional Analysis and Development Framework as an Approach to Institutional Design  
\_\_\_\_\_ *Mario Alfonso Lopera González*

**La disputa por el territorio en el cambio en la Política de Ordenamiento Territorial de Manizales (2003-2017). Un estudio a partir del marco de análisis y desarrollo institucional** 168-192  
The Dispute over the Territory in the Change of the Land Use Policy in Manizales (2003-2017). A Study Based on the Institutional Analysis and Development Framework  
\_\_\_\_\_ *Manuela Carmona Bedoya*

### **Sección temática**

**Presentación. Los partidos políticos y la democracia en las ciudades latinoamericanas** 194-202  
\_\_\_\_\_ *Sebastián Mauro, Sam Halvorsen, Rocío Annunziata*

**Desinstitucionalización del sistema de partidos en Bogotá, Colombia (1994-2019). Representación y responsiveness** 206-231  
Party System Deinstitutionalization in Bogota, Colombia (1994-2019). Representation, and Responsiveness  
\_\_\_\_\_ *Yessika Lorena Vásquez González*

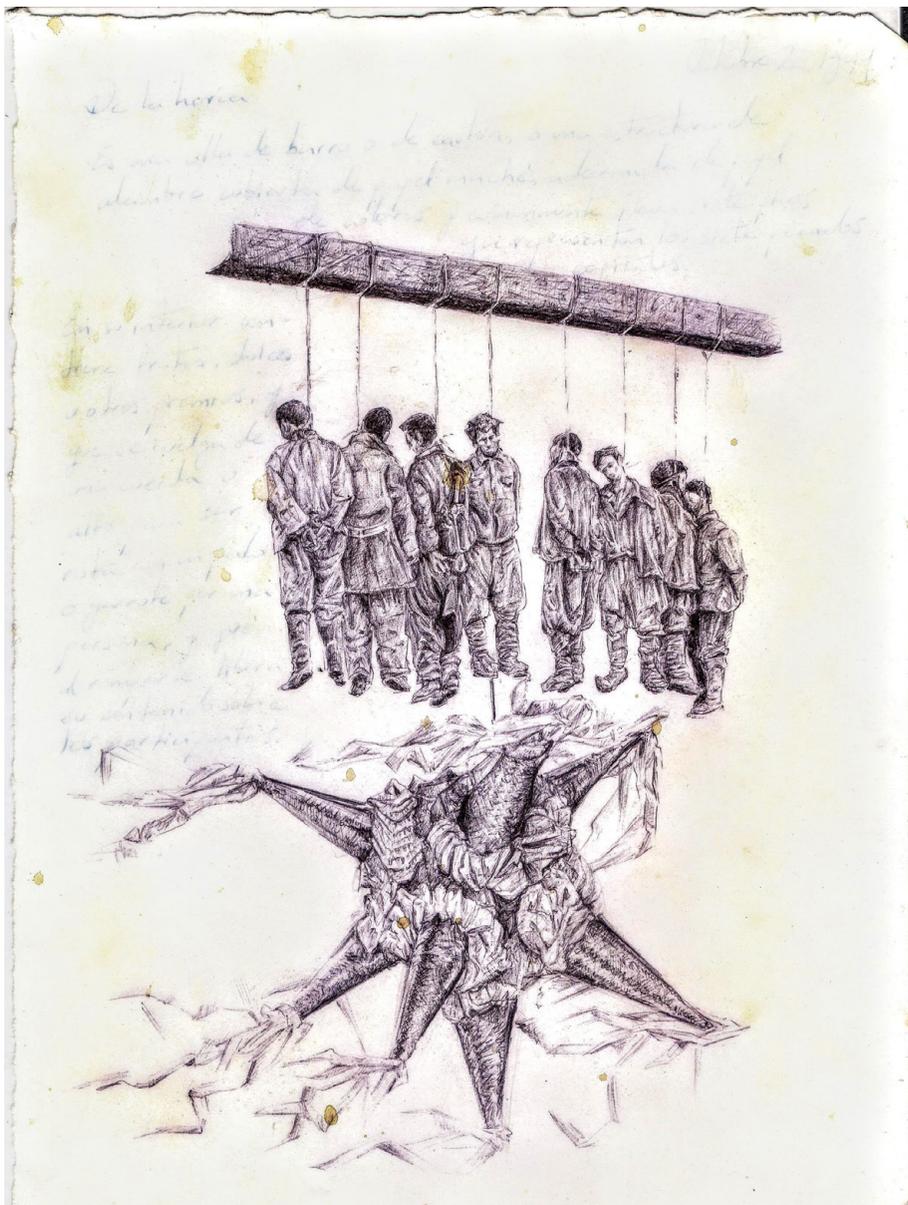
**El peronismo y la ciudad. Competencia y articulación en las estrategias electorales del Partido Justicialista en La Plata, Argentina (2015-2019)** 233-261  
Peronism and the City. Competence and Articulation in the Electoral Strategies of the Justicialist Party in La Plata City, Argentina (2015-2019)  
\_\_\_\_\_ *Martín Retamozo, Cristóbal Dell'Unti*

**Sociabilidad política y grupos políticos. El radicalismo universitario en la Ciudad de Santa Fe, 2007-2015** 263-284  
Political Sociability and Political Groups. University Radicalism in the City of Santa Fe, 2007-2015  
\_\_\_\_\_ *Matías Landau*

### **Reseña crítica**

**Smith, Molly & Mac, Juno. (2018). *Revolting Prostitutes. The Fight for Sex Worker's Rights*. New York and London: Verso.** 286-292  
En nombre propio. La lucha por la descriminalización del trabajo sexual  
In Their Own Name. The Fight to Decriminalize Sex Work  
\_\_\_\_\_ *Laura María Uribe Forero*

# Editorial



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



### **Contribución del capital social a los desafíos sociales y económicos que plantea el Covid-19**

La nueva normalidad que ha impuesto el Covid-19 a todas las sociedades, sin importar su grado de desarrollo, se presenta como un reto sin igual en los tiempos recientes. Los desafíos económicos y sociales que ha generado la pandemia destacan por su relevancia e impacto en el corto y largo plazo en la vida de las personas. Para el inicio de junio de 2020 se cuentan en el mundo cerca de 6 millones de personas infectados y más de 350 mil fallecidos por cuenta del Covid-19. En Colombia las cifras superan los 33 mil contagios y 1100 personas fallecidas.

Lo que significa que, a un poco más de seis meses de haberse confirmado los primeros casos de Covid-19, la incertidumbre y el pánico colectivo no han podido disiparse. Los gobiernos y sociedades no paran de aprender de la nueva enfermedad y ponen a prueba soluciones de todo tipo, buscando dar una respuesta a las tensiones entre cuidar la vida de las personas —a través de medidas estrictas de confinamiento de la población— y mitigar los impactos en la actividad económica, que de persistir en el mediano y largo plazo, amenazan con generar caídas significativas en el PIB mundial y afectar gravemente los indicadores socioeconómicos de empleo e ingreso de los hogares.

Particularmente en Colombia, las cifras de ocupación reveladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para el mes de abril de 2020 muestran una tasa de desempleo de 19,8%, cifra que, comparada con la tasa del mismo periodo del año anterior, muestra un incremento de casi 10%, cerca de 5,37 millones de nuevos cesantes en Colombia. De allí que se espera que esta coyuntura impacte de manera significativa los avances conseguidos en materia de lucha contra la pobreza en el país en los últimos veinte años (DANE, 2020).

Se destaca el hecho de que las consecuencias del avance del Covid-19 se han sentido con mayor fuerza en las ciudades, territorios que, aunque con mayores recursos y capacidades instaladas, poseen mayor densidad poblacional y dinámicas urbanas que privilegian el contacto estrecho; en

contraste, las poblaciones rurales han logrado mantener sus dinámicas sociales y económicas con menores impactos negativos, aunque no por ello su situación es menos preocupante. Desde el punto de vista del desempleo, la tasa en las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas es de 23,5%, en contraposición con 11,7% de los centros poblados y rurales dispersos (DANE, 2020).

En cuanto a la pobreza, el panorama para Colombia en 2018 —los datos más recientes disponibles—, la línea de pobreza monetaria nacional fue de COL\$257 433, equivalente a un crecimiento de 2,7% respecto a la línea de 2017 que fue de COL\$250 620, lo cual se tradujo en una incidencia en términos porcentuales de la pobreza extrema en 27% de la población, manteniendo una tendencia estable desde 2014; en términos de la pobreza multidimensional nacional, esta se situó en 19,6% (DANE, 2019, mayo 3). Panorama que sin duda cambiará negativamente con la pandemia del Covid-19.

Como es de esperar, gran parte de la solución y los medios para afrontar los desafíos sociales y económicos del Covid-19 están en manos de la institucionalidad, la cual ha respondido con programas que incrementan las transferencias directas a las personas y a las empresas que, aunque insuficientes frente a la magnitud de las necesidades, van en la dirección correcta. El refuerzo de programas como Colombia Mayor, Familias y Jóvenes en Acción, y la puesta en marcha de los programas de Ingreso Solidario y Devolución del IVA dan cuenta de dichas respuestas.

Además de este importante apoyo estatal, la sociedad civil cuenta con instrumentos para hacerle frente a las consecuencias de Covid-19. Como colectivo, posee el capital social que es un importantísimo activo que bien utilizado puede ser un recurso clave en la coyuntura actual. Cuando la ciudadanía hace uso de valores sociales tan importantes como la amistad, la cooperación, la confianza y la reciprocidad, están utilizando, precisamente, el capital social. Concepto que alude a los sentimientos de solidaridad, reciprocidad y cooperación que una persona o grupo sienten por otra persona o grupo, y que son retroalimentadas con actitudes de confianza, en las que se incluyen también la empatía, el sentido de obligación y la confianza hacia los otros miembros de la sociedad (Restrepo y Valencia, 2009). Es decir, el capital social, desde el punto de vista económico, es un activo con el que cuentan las personas, los grupos y las comunidades en general para acceder a otros

capitales de forma coordinada y con ellos a bienes y servicios necesarios para la vida (Putnam, 1993, p. 167). Su importancia radica en la capacidad que tiene para contribuir a que las personas puedan acceder a otros recursos, en especial económicos. Las personas usan este capital para conseguir objetivos, algunos tan sencillos como ayudas para alimentos y otros más complejos como compañía para conversar y así menguar las crisis de ansiedad en medio del aislamiento.

Lo anterior provoca que el capital social pueda ser visto como una herramienta para hacer frente a las situación actual de crisis sanitaria y sus impactos sobre la pobreza, contribuyendo a ampliar los mecanismos de protección para las personas y a crear nuevas oportunidades de desarrollo (James, Schultz y van Olphen, 2001). De allí que desde el inicio del nuevo siglo el Banco Mundial (2001) reconociera cómo el capital social permite a los actores, en su conjunto, movilizar recursos y lograr metas comunes: «sirve de mecanismo de seguro para los pobres que no tienen acceso a las alternativas de mercado. Por tanto, es importante facilitar la formación de nuevas redes cuando las antiguas se están desintegrando» (p. 19).

En investigaciones más recientes sobre la importancia del capital social en la respuesta a la crisis del Covid-19 (Pitas y Ehmer, 2020) se sugiere que comunidades con altos niveles de capital social responden mejor a escenarios de crisis que las comunidades en donde estos niveles son más bajos; asimismo, se recomienda a los entes gubernamentales invertir en la consolidación de redes sociales de apoyo de las comunidades como estrategia de superación de las consecuencias más nefastas del aislamiento, las cuales no se reducen solo a los impactos económicos, sino que tienen efectos significativos en la salud mental de las personas (Rajkumar, 2020). De ahí la importancia del capital social en la actual coyuntura, pues permite alivianar y distribuir las cargas dentro de los grupos sociales que impone el Covid-19. La existencia de redes de apoyo hace posible que familias e individuos en condición de pobreza o en riesgo de caer en ella mitiguen las presiones e impactos sobre sus condiciones básicas de vida, provocando que las comunidades más vulnerables encuentren por mano propia oportunidades y alivios económicos necesarios en medio de la crisis, que sumados a los programas oficiales amplifican la capacidad resiliente de las comunidades.

La propuesta para los hacedores de políticas en momentos de crisis sanitaria es que se trabajen en el diseño de proyectos y programas que le

apuesten al fortalecimiento del capital social. Se sugieren inversiones tendientes a fomentar la cohesión social, en potenciar las relaciones de confianza, las redes sociales y las organizaciones voluntarias cívicas como instrumentos básicos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Warren, Thompson y Saegert, 2001), que insistan, desde los distintos ámbitos de gobierno, en la elaboración de políticas públicas para fomentar la cooperación, el soporte mutuo, la creación de redes, la confianza, la reciprocidad, el civismo y el bienestar colectivo (Putnam, 2000, p. 186). Todo esto como forma de seguro contra la pobreza y, a la vez, como herramienta para fortalecer la democracia, mejorar el componente institucional y promover el desarrollo (Valencia, Aguirre y Flórez, 2008).

En momentos como el actual, en los que se está trabajando en la elaboración y ajuste de planes de desarrollo de gobernaciones y alcaldías, es oportuno incorporar en los programas de gobierno proyectos e iniciativas para fomentar la construcción y expansión de capital social, programas que promuevan la confianza y la solidaridad entre la población colombiana. Bajo este contexto, consignas de equidad y desarrollo social cobran la mayor relevancia, máxime cuando existe un llamado generalizado a la empatía y a construir con los otros la nueva normalidad.

El capital social también existe entre personas con cuotas desiguales de poder. El capital social de unión puede facilitar el acceso a recursos en la localidad y probablemente de una manera más rápida, para responder a momentos de emergencia y crisis, siempre y cuando la crisis no afecte también a los otros miembros de estas redes locales (Portes, 1999). Probablemente, es el tipo de capital social que más sentido de pertenencia ofrece. Aunque hay que advertir que el fomento del capital social puede tener su lado oscuro, al exigir del ciudadano más compromisos, más controles sociales y más demandas de reciprocidad, es decir, cuando se incorpora en relaciones de poder diferencial dentro de la misma comunidad puede incluir formas de intercambio desigual y de dominación cotidiana.

Lo anterior es relevante pues en países con alto riesgo de corrupción e instituciones políticas extractivistas, como las que aún persisten en Colombia (Acemoglu y Robinson, 2012), el mal uso del capital social es una amenaza real que opera en condiciones normales a toda marcha y que en un estado de emergencia, en donde existen situaciones que justifican contrataciones más expeditas, la contratación de ayudas, particularmente alimentarias, ofrecen

condiciones favorables para que las redes de crimen organizadas en torno a la ejecución de los recursos estatales busquen sacar provecho de la situación.

No obstante, la creación de capital social es simple. Las acciones colectivas se facilitan cuando mejoran las relaciones entre las personas. En principio, el capital social se acrecienta en la medida que se usa. En general, cuando se pide ayuda a otros y se obtiene respuesta positiva se incrementa la confianza y con ello el capital social. En este sentido, ayuda el principio de reciprocidad generalizada —el cual se sustenta en la creencia de que un beneficio concedido hoy será devuelto en el futuro— que limita las conductas oportunistas y lleva a un incremento de la confianza por parte de quienes participan de ese tipo relaciones, a medida que las expectativas puestas en los otros son concretadas.

Algunas recomendaciones concretas para las administraciones públicas en torno a la construcción de capital social son: a) desarrollar *políticas públicas para la creación de redes* que permitan fomentar entre los ciudadanos la confianza y la participación; b) *la focalización de las ayudas en sectores vulnerables* con el fin priorizar adecuadamente las ayudas entre quienes más lo necesitan, desarrollando a la vez capital social que permita a las comunidades encontrar soluciones autogestionadas; asimismo, c) *diseñar programas de apoyo que vallan más allá de lo financiero o alimentario*, procurando generar capacidades en los sectores intervenidos; y d) *cuidar los recursos provenientes de la solidaridad* de manera especial, garantizando que se conserve la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Por último, una advertencia, el capital social nunca opera como único capital. El activo capital social no reemplaza a los activos económicos, laborales, ni el papel de las políticas públicas y del mercado. Se requieren recursos naturales, físicos, humanos y financieros para salir adelante (Banco Mundial, 2001). Se precisan también nichos de oportunidades: mercado, oportunidades de empleo, baja segregación social y baja discriminación. Los nichos de oportunidades están influidos por la existencia de capital social, sobre todo de los tipos puente y escalera, pero son más que este capital (Durston, 2003).

En conclusión, el capital social permite a las personas ampliar las oportunidades y disminuir la vulnerabilidad. Es un recurso que puede ser utilizado por las personas para afrontar situaciones de crisis. Estos contactos

también ayudan a que los individuos puedan protegerse de la pobreza y el hambre. Es la dificultad de acceso a recursos, bienes y servicios, y el potencial que tiene el capital social para aumentar las oportunidades y capacidades para que los individuos desarrollen una vida digna los que hacen al capital social, en la coyuntura actual, especialmente importante para las personas en situación de pobreza o riesgo de caer en ella.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\**

*Antonio Hoyos Chaverra (Colombia)\*\**

## Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bogotá, D. C.: Deusto.

2. Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

3. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019, mayo 3). Boletín técnico Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2018. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Mercado Laboral. Principales resultados. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres\\_web\\_empleo\\_rueda\\_prensa\\_abr\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_rueda_prensa_abr_20.pdf)

5. Durston, John. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En: Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arriagada, Irma; Robison, Lindon J. y Whiteford, Scott (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 147-202). Santiago: Cepal, MSU.

---

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

\*\* Ingeniero Industrial. Magíster en Ingeniería de Sistemas. Estudiante de maestría en Economía Aplicada. Profesor Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [jahoyosch@udea.edu.co](mailto:jahoyosch@udea.edu.co)

**Cómo citar este artículo:** Valencia Agudelo, Germán Darío y Hoyos Chaverra, Antonio. (2020). Editorial. Contribución del capital social a los desafíos sociales y económicos que plantea el Covid-19. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58, pp. 9-15. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a01

6. James, Sherman A.; Schultz, Amy & van Olphen, Juliana. (2001). Social Capital, Poverty, and Community Health: An Exploration of Linkages. In: Saegert, Susan & Thompson, J. Phillip & Warren, Mark R. (eds.). *Social Capital and Poor Communities* (pp. 165-188). New York: Russell Sage Foundation.
7. Pitas, Nicholas & Ehmer, Colin. (2020). Social Capital in the Response to COVID-19. *American Journal of Health Promotion*, 1-3. <https://doi.org/10.1177/0890117120924531>
8. Portes, Alejandro. (1999). Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En: Carpio, Jorge. y Novacovsky, Irene. (comps.). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (pp. 243-266). Buenos Aires: FCE.
9. Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>
10. Putnam, Robert. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
11. Rajkumar, Ravi. (2020). COVID-19 and mental health: A review of the existing literature. *Asian Journal of Psychiatry*, 52. <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102066>
12. Restrepo Restrepo, Piedad Patricia y Valencia Agudelo, Germán Darío. (2009). *El capital social en Medellín: medición, determinantes y diseño de políticas públicas para su fomento*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia.
13. Valencia Agudelo, Germán Darío; Aguirre Pulgarín, Mary Luz y Flórez Acosta, Jorge Hernán. (2008). Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007. *Estudios Políticos*, 32, pp. 53-83. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1248>
14. Warren, Mark & Thompson, J. Phillip and Saegert, Susan. (2001). The Role of Social Capital in Combating Poverty. In: Saegert, Susan & Thompson, J. Phillip & Warren, Mark R. (eds.). *Social Capital and Poor Communities* (pp. 1-28). New York: Russell Sage Foundation.

## Artículos



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Transformaciones en las migraciones contemporáneas en México (2000-2019). Acercamiento a las violencias y solicitudes de refugio\*

Cristina Gómez Johnson (México)\*\*

Fernanda Espinosa Moreno (Colombia)\*\*\*

## Resumen

Este artículo documenta el impacto de la violencia sostenida hacia los ciudadanos mexicanos, colombianos, venezolanos y centroamericanos en sus procesos migratorios, destacando el grado de voluntariedad o involuntariedad de estos. A partir de una búsqueda bibliográfica, hemerográfica, entrevistas semiestructuradas, observación participante y revisión de bases de datos oficiales se analiza la transformación de las migraciones contemporáneas en México (2000-2019) a partir de tres aspectos: 1) la evolución de la política migratoria México-Estados Unidos; 2) el impacto de las violencias en la población migrante —propias de los contextos de origen, tránsito y destino—; y 3) el incremento de las solicitudes de refugio que convierten a México en un país de destino y ya no solo de tránsito —con todas las implicaciones, observaciones y retos que implica esta transformación—. Se concluye que el detonante de las caravanas migrantes es la violencia en el país de origen y que funcionan como estrategia de defensa ante las violaciones de derechos humanos, tanto del crimen organizado como de las autoridades migratorias; además, que la respuesta a las demandas de asilo en México ha sido insuficiente.

[ 17 ]

## Palabras clave

Migración; Violencia; Desplazamiento Forzado; Refugio; Centroamérica; México.

**Fecha de recepción:** junio de 2019

• **Fecha de aprobación:** enero de 2020

---

\* Este artículo hace parte de los resultados del proyecto *Viejas y nuevas movilidades humanas: el circuito migración internacional/desplazamiento interno forzados, el caso de México y Colombia*, desarrollado desde enero de 2018 y que cuenta con la financiación de la Dirección de Investigación (DINV), Universidad Iberoamericana, México. El proyecto cuenta con la colaboración del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Colombia, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Licenciada en Estudios Latinoamericanos. Licenciada en Historia. Doctorada en América Latina Contemporánea. Profesora e investigadora del Departamento de Historia, Universidad Iberoamericana, México. Correo electrónico: maria.gomez@ibero.mx - Orcid: 0000-0002-3078-2694

\*\*\* Historiadora. Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades. Correo electrónico: nfespinosam@gmail.com

## **Cómo citar este artículo**

Gómez Johnson, Cristina y Espinosa Moreno, Fernanda. (2020). Transformaciones en las migraciones contemporáneas en México (2000-2019). Acercamiento a las violencias y solicitudes de refugio. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58, pp. 17-44. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a02

## **Transformations in Contemporary Migrations in Mexico (2000-2019). An Approach to Violence and to the Process of Application for Asylum**

### **Abstract**

This article documents the impact of sustained violence against Mexican, Colombian, Venezuelan and Central American citizens in their migration processes, and highlights the degree of voluntariness or involuntary nature of these acts of violence. Based on literary review, semi-structured interviews, participant observation and the analysis of official databases, we study the transformation of contemporary migrations in and through Mexico (2000-2019) from three aspects: 1) the evolution of Mexico-United States migration policy; 2) the impact of violence on migrants (typical of the contexts of origin, transit and destination); and 3) the increase in refugee applications that makes of Mexico a destination country and not just a transit country (with all the observations and enormous challenges that this transformation implies). The study concludes that the trigger for migrant caravans is the violence in the country of origin. This forced displacement functions as a defense strategy against human rights violations, both by organized crime and by the immigration authorities. Under this context, the response to asylum demands in Mexico has been insufficient.

### **Keywords**

Migration; Violence; Forced Displacement; Refuge; Central America; Mexico.

## Introducción

Esta investigación busca resaltar los cambios y modificaciones en las fases del proceso migratorio en y a través de México. Evidentemente, la situación de violencia generalizada en gran parte del territorio marca estas transformaciones, así como la desmejora de la situación de los migrantes en tránsito. Estas transformaciones en todas las fases del proceso migratorio están articuladas a circunstancias de violencia, pero ¿cuáles son las violencias viejas y nuevas que afectan a los migrantes?, ¿qué las diferencia? Es posible que las violencias, tanto en el lugar de salida como en tránsito, tengan relación con el aumento en las solicitudes de refugio, por ello, ¿cómo se articulan las violencias con las solicitudes de refugio?

Se realizó una búsqueda bibliográfica, hemerográfica y una revisión de bases de datos oficiales. Se han realizado hasta el momento treinta entrevistas semiestructuradas a migrantes en albergues organizados y formalizados por la sociedad civil, y albergues espontáneos que surgieron en el contexto de las caravanas de 2019, transcritas y sistematizadas con el programa MAXQDA. Asimismo, se usó la observación participante y el trabajo de campo en tres ciudades de México —Tijuana, Tapachula y Ciudad de México—, definidas por su ubicación en el marco de las rutas migratorias: Tapachula, en el estado fronterizo de Chiapas, como principal zona de entrada de migrantes en la frontera sur; Tijuana, por representar la ciudad donde se concentra la mayor cantidad de migrantes y solicitantes de refugio en la frontera norte; y la Ciudad de México por representar un cambio en la ruta migratoria, ya que anteriormente no era una ciudad de amplia presencia de población migrante en tránsito. Actualmente, muchos migrantes llegan a este último destino porque allí se concentra gran parte de la institucionalidad y las oficinas a las que buscan acceder para regular su situación migratoria.

[ 19 ]

La migración en tránsito por México tiene una historia que abarca desde finales del siglo XIX. México tiene un límite fronterizo de 1200 kilómetros con Guatemala y Belice, 970 de los cuales son con Guatemala, de ahí que no sea casualidad que la mayor parte de las estaciones migratorias instaladas en México entre 2005 y 2010 sean en esta zona fronteriza.<sup>1</sup> El Centro Fray Matías

---

<sup>1</sup> En el año 2000 el Instituto Nacional de Migración instaló en la frontera sur mexicana veinticinco estaciones migratorias, las cuales seguían las rutas tradicionales de tránsito de los migrantes centroamericanos. Con el cambio de políticas migratorias, empujadas necesariamente por los ataques terroristas de 2001, la cantidad de estaciones migratorias se duplicó en cinco años, llegando a 52

de Córdoba (2008) documentó al menos doscientos puntos de paso irregular entre Guatemala y México, siendo Chiapas el estado con mayor presencia de esta migración. Muchos guatemaltecos financian su tránsito por México hacia Estados Unidos con trabajos de temporada, generalmente en la agricultura.

Se pueden establecer tres grandes momentos de flujos migratorios concentrados de centroamericanos transitando por México y uno adicional más reciente: el primero, entre las décadas de 1930 y 1970, relacionada con la búsqueda de formación profesional, no tan numerosa y que presentaba un nivel socioeconómico medio-alto; el segundo, entre las décadas de 1980 y 1990, tiene relación con las guerras civiles que se desarrollaron en Guatemala y en El Salvador, más numerosa y de perfil diverso, pues igualmente huían profesionistas liberales, profesores, campesinos, hombres y mujeres, se trató de una huida a la situación de guerra que ponía en riesgo la seguridad física de la población, pero también escapaban de la persecución política que vivían; el tercero, posterior a la firma de los acuerdos de paz de Guatemala (1996) y de El Salvador (1992), cuando se pensó que habría un flujo de retornados y en cambio hubo una salida «masiva» de población de esos países, respondió a situaciones de reunificación familiar, búsqueda de mejoras laborales —ambos países estaban en una situación muy precaria después del fin de la guerra—, pero también a cuestiones de seguridad, ya que demasiadas armas habían quedado sin control en ambos países, sumado a las deportaciones de pandilleros realizadas por Estados Unidos, tuvo lugar entonces un alargamiento de la sensación de guerra civil que se prolongó hasta el primer lustro del presente siglo; finalmente, el flujo actual, que tiene como característica la huida por violencia estructural y coyuntural, y aunque Estados Unidos ya no es la única meta final, muchos quieren quedarse en México, al menos temporalmente, de ahí el aumento en las solicitudes de refugio (Castillo, 2001; Canales y Rojas, 2018, Gómez Johnson, 2019a).

En este momento, lo que se destaca es una cantidad significativa de población centroamericana que sale de sus países de origen. Los perfiles han variado, así como los orígenes. En los tres momentos anteriores, la mayor parte de los que transitaban por México eran guatemaltecos y salvadoreños —algunos nicaragüenses, aunque su destino natural era Costa Rica—. Su destino final era Estados Unidos, particularmente California, aunque

---

unidades. La mayoría estaban instaladas en la frontera sur, aunque también aumentaron su presencia en el centro y norte del país, sobre todo, en la frontera con Estados Unidos (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011).

también se desplazaban hacia Texas y Florida.<sup>2</sup> Sobre todo en el segundo momento, algunos de estos migrantes decidieron instalarse en México, aunque realmente la salida estaba planeada hacia Estados Unidos. Allí tenían sus redes establecidas y desde allí se financiaba el desplazamiento. Los flujos actuales han modificado el proceso migratorio en conjunto: rutas, estrategias de paso —muchos no cuentan con apoyos desde Estados Unidos—, se topan con mayores obstáculos —crimen organizado, tratantes, contrabando, mayor control migratorio, seguridad pública— y las razones para salir tienen mayor relación con una huida por cuestiones de seguridad que con factores únicamente económicos, son víctimas de una vulnerabilidad estructural que repercute en su día a día. Esta situación entorpece la planeación y, por tanto, el proceso migratorio puede tener un grado mayor de vulnerabilidad que ha modificado la meta: muchos deciden quedarse en México. Este es un giro que no solamente impacta en los propios migrantes y sus familias, sino también a México, que hasta ahora no había sido destino mayoritario de migración.

## 1. Relaciones México-Estados Unidos: economía y migración

El tema migratorio en México históricamente retrata la relación bilateral con Estados Unidos y, por tanto, se ocupa de los mexicanos que se movilizan hacia el Norte. La primera vez que aparece el término transmigración en la ley mexicana es en 1973, como una nota al margen de la ley de población. La inmigración no ha sido, hasta hace una década, motivo para debatir o preocuparse en propuestas de política pública. El tema migratorio se ocupaba sobre todo de la diáspora mexicana a Estados Unidos y los esfuerzos públicos estaban dirigidos hacia los «paisanos en el exterior». El Programa Bracero (1946-1964) es quizá el primer esfuerzo gubernamental para proteger a los mexicanos que vivían en Estados Unidos, y también la primera negociación bilateral con la intención de ordenar los flujos, un poco empujados por el contexto internacional —Segunda Guerra Mundial—, en el que Estados Unidos tenía necesidad de mano de obra. Es posible que a partir de este acuerdo se constituya lo que hoy se conoce como diáspora mexicana. Al menos 4 500 000 mexicanos participaron en ese programa, 550 000 fueron legalizados, mientras que aproximadamente 5 000 000 trabajaron de manera irregular (Cano y Délano, 2004; García y Vereza, 1988).

[ 21 ]

---

<sup>2</sup> Aunque si se desglosa por ciudades, son las áreas metropolitanas de Los Ángeles, Nueva York, Washington D. C., Miami y Houston las que muestran mayor concentración de centroamericanos (Lesser y Batalova, 2017).

Si bien con el Programa Bracero el gobierno mexicano tenía la intención de garantizar derechos a los trabajadores mexicanos, no siempre se logró. Incluso durante ese periodo la relación entre la comunidad mexicana establecida en Estados Unidos y el gobierno mexicano —vía sus consulados— se distanció. El gobierno mexicano resolvió cuestiones culturales y laborales a través del programa, pero los temas políticos, económicos y de derechos de los mexicanos nacidos en la Unión Americana fueron abordados por las asociaciones México-americanas que habían iniciado su movilización en la década de 1960 (Gómez-Quiñones, 1983).

Cuando se canceló el Programa Bracero el gobierno mexicano se avocó a la atención de los paisanos que se quedaban sin trabajo y para ello lanzó el Programa Nacional Fronterizo (1965), con el fin de potenciar la inserción laboral en las maquiladoras, recientemente instaladas en el norte de México. La iniciativa no resultó positiva, pues incrementó la migración interna, la cual eventualmente «brincaba» al otro lado de la frontera (Cano y Délano, 2004).

[ 22 ] La interacción gubernamental con los connacionales en el exterior era ambivalente, muchas veces relacionada con las necesidades económicas del país, y a partir de entonces las remesas comenzaron a tener relevancia en la economía mexicana. Sin embargo, el gobierno del entonces presidente José López Portillo (1976-1982) perdió interés en la comunidad mexicana en Estados Unidos. En un contexto de bonanza económica por la producción de petróleo las negociaciones estatales se concentraron en este producto. La comunidad migrante volvería a tener relevancia para el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), porque fue un gobierno que enfrentó una fuerte crisis económica (Tuirán y Ávila, 2010).

A partir de la década de 1980 se observa un incremento en los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos, lo cual parece estar relacionado con dos factores principales: crisis económica que se desarrolló durante el gobierno de Miguel de la Madrid y la reorganización de los cárteles sudamericanos. De la Madrid retomó el contacto con la comunidad mexicana en el exterior, que para entonces había crecido no solamente porque muchos se instalaron de manera permanente,<sup>3</sup> sino que la crisis económica

---

<sup>3</sup> Después de la cancelación del Programa Bracero, los flujos de trabajadores agrícolas no cesaron. Por un lado, porque la mano de obra mexicana era apreciada en Estados Unidos y, por otro, porque se habían generado redes entre trabajadores y patrones que no pararon de funcionar. Incluso en Texas hubo una movilización de los empresarios agrícolas, solicitando mano de obra mexicana, contraviniendo a

empujó nuevas salidas. La presencia de mayor cantidad de migrantes llevó a Washington a realizar una regularización bajo la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, 1986), que otorgó amnistía a alrededor de 2 300 000 migrantes. No solamente se evidenció la fuerte presencia de mexicanos en la Unión Americana, sino su influencia en el ámbito político y económico. Para México, representaban el segundo ingreso después del turismo (Lozano, 1992).

A partir de 1984 los cárteles colombianos buscaron socios en México para agilizar y mejorar el transporte de sus mercancías. La cercanía geográfica con Estados Unidos y el debilitamiento de dichas organizaciones en Colombia —debido a enfrentamientos armados en la segunda mitad de la década de 1980— favorecieron a las organizaciones criminales mexicanas, aumentando su participación no solamente en el comercio de estupefacientes, sino en la producción de marihuana —*cannabis sativa*— y amapola —*papaver rhoeas*—. En este contexto, Washington endureció su política migratoria resaltando el temor por el ingreso a su territorio, no únicamente de estupefacientes, sino también de operadores de este comercio. Recelo que se tradujo en el aumento de los controles fronterizos y de los requisitos para ingresar de manera regular a Estados Unidos. Entre abril y agosto de 1986 Washington suspendió los visados a mexicanos, debido al *affaire* Camarena.<sup>4</sup> Se inició un periodo con poco margen de negociación en el tema migratorio, por el contexto de violencia criminal, narrado en el punto anterior.

[ 23 ]

La seguridad se convirtió, hasta el día de hoy, en la razón por la cual Washington endureció sus políticas migratorias e impuso su agenda a México. No solamente otorga apoyos económicos condicionados a una inversión mayor para el control fronterizo, sino que también exige una homogeneización de criterios migratorios. A partir de 1986 se aprobó una política de cero tolerancia a los patrones que contrataran a migrantes irregulares, sin embargo, su implementación no fue tan sistemática. Se realizaron algunas redadas a empresas importantes con el ánimo de hacer visible la eficacia de esa política

---

la iniciativa federal. Sumado a ello, muchos mexicanos prefirieron no retornar a sus comunidades de origen, sin importar su estatus legal, algunos lograron reunificar a sus familias (Durand, 2007).

<sup>4</sup> Enrique Camarena fue un agente de la Administración para el Control de Drogas (DEA) que fue encontrado muerto el 5 de marzo de 1985, después de ser secuestrado y torturado. Félix Gallardo, líder del cártel de Guadalajara fue señalado como el principal responsable de este hecho. Autoridades de diversos rangos, incluidos los presidentes Miguel de la Madrid y José López Portillo, fueron señalados por testigos como sospechosos del asesinato (Gómez Johnson, 2019b).

(Tyson, 1993). No obstante, el intercambio comercial entre ambos países no sufrió las mismas limitaciones. Incluso, Washington ofreció a México asesoría para sortear la terrible crisis económica, proponiéndole la apertura del mercado a productos y a empresas extranjeras. Como parte de esa iniciativa, en 1985 se formalizó el primer acuerdo comercial con Norteamérica — incluido Canadá—.

Ese fue el paso previo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. La migración no estaba incluida en el acuerdo, a pesar de ser un factor de presión en la relación bilateral, por el incremento de los flujos y el desmejoramiento del cruce norteamericano. No obstante, Washington no permitió ninguna negociación respecto a los migrantes mexicanos, la amenaza de deportaciones en masa era la única respuesta que recibía el Gobierno mexicano. En un momento en el que sus condiciones económicas no le permitían a México tener un margen de negociación con el que era su principal socio comercial, no tuvo más que dejar de lado la cuestión migratoria. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari concluyó con la firma del TLCAN. Tenía la intención —al menos en papel— de mejorar el crecimiento económico de México y también la calidad de sus productos, abriendo la competencia a empresas norteamericanas. Dicho crecimiento se vio reflejado en mejoras sociales y mayor acceso a empleo de calidad. El fenómeno migratorio no estaba incluido en el tratado, pues el costo político era muy alto, además de que las proyecciones de crecimiento preveían que los flujos disminuirían de manera natural. Pero lo que sobrevino fue una nueva crisis que dejó aún más golpeada a la economía mexicana. Washington tuvo nuevamente argumentos válidos para no incluir en su agenda exterior la cuestión migratoria: crisis económica, levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y consolidación de los cárteles de las drogas mediante la violencia. Todo ello hacía pensar que el gobierno mexicano no podía garantizar flujos migratorios «seguros». Es decir, que quienes cruzaran fueran únicamente migrantes económicos y no miembros de organizaciones criminales o subversivas (Gómez Johnson, 2019b).

Con la alternancia del poder en el año 2000 parecía que se abría una ventana de posibilidad para negociaciones menos asimétricas. El bono democrático le otorgaba a México cierta credibilidad internacional, sin mencionar la coincidencia de dos gobiernos conservadores —Vicente Fox

y George Bush—. La estrategia era aprovechar ese bono para impulsar las principales propuestas frente a Estados Unidos: la profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio y la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas. Lamentablemente, los ataques terroristas de 2001 nuevamente cambiaron el rumbo de los acuerdos. A partir de entonces, la prioridad para Washington fue la lucha contra el terrorismo y evitar posibles vínculos con narcotraficantes, endureciendo los controles en su frontera sur y la de México. El terrorismo se insertó en la agenda de seguridad «mundial» e impactó en políticas migratorias y control fronterizo de países como México, que hasta entonces era expulsor de migrantes y zona de paso para la migración centroamericana hacia Estados Unidos.<sup>5</sup>

La migración se convirtió en un problema contra el que se tenía que luchar. Para ello Washington incrementó su gasto en seguridad y aportó recursos para aumentar también el de México, que nuevamente se subordinó a la agenda norteamericana. La colaboración mexicana con la agenda marcada por Washington se concretó primero con la Iniciativa Mérida (2006), el primer esfuerzo conjunto para combatir el narcotráfico y el terrorismo con mayor vigilancia fronteriza (Artola, 2006). En 2014 el Plan Frontera Sur reforzó el acuerdo anterior, con la prioridad del control fronterizo, lo que aumentó las deportaciones desde México hacia Centroamérica. Al mismo tiempo, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) enarboló como meta de su gestión la lucha contra el crimen organizado, sacando al Ejército a las calles, lo que resultó en un aumento inusitado de los índices de violencia, impunidad, abuso de autoridad, desaparición forzada y desplazamiento forzado (González y Chávez, 2019). El endurecimiento de los controles migratorios modificó las rutas de los migrantes en tránsito por México y se cruzaron con las de las bandas criminales. Los migrantes se convirtieron en un ingreso más para el crimen organizado, los testimonios registran extorsión, secuestro, violencia sexual y asesinatos (Redodem, 2018).

[ 25 ]

---

<sup>5</sup> La Ley Sensenbrenner (HR 4437) es la primera acción de Washington contra la migración irregular. Se conoció como la ley para proteger fronteras, antiterrorismo y control de migración ilegal, aprobada por el Senado norteamericano en 2006. La propuesta es penalizar la entrada irregular de migrantes y aumentar la seguridad en la frontera con México, mediante mayor vigilancia y la construcción de un doble muro. Penaliza también a todo aquel que ayude, estimule la entrada y la estancia irregular en Estados Unidos. Las manifestaciones no se hicieron esperar y culminaron con un boicót económico en varias localidades norteamericanas (González Romo, 2008).

## 2. La violencia contemporánea y las violencias hacia migrantes

Para Saskia Sassen es fundamental entender el actual fenómeno migratorio como parte de las nuevas expulsiones, expulsiones radicales que trascienden el sentido común de desigualdad y que revelan, precisamente, el entramado estructural de una violencia multidimensional característica de sociedades con capacidades organizacionales complejas; se trata de una complejidad inherente que puede producir brutalidad (Sassen, 2015). La violencia hacia las personas migrantes es múltiple y multicausal; además, se trata de una violencia particular en distintos momentos, generalmente en periodos de desplazamiento, esto contribuye a la baja denuncia de estos hechos, además de tratarse de una población en alta vulnerabilidad y con desconfianza en las autoridades. Se distinguen al menos cuatro momentos de las violencias hacia los migrantes: a) en el contexto de salida; b) en el tránsito; c) en el lugar del destino; y d) en algunos casos de retorno cuando lo hay.

[ 26 ] Respecto al contexto de salida y de acuerdo con el trabajo de campo realizado, se puede sostener que las actuales migraciones de Centroamérica están conformadas por personas que vienen de escenarios de vulnerabilidad y de violencia estructural. En las entrevistas realizadas relatan que tienen más de seis meses de desempleo o que no tienen dinero suficiente para mantener a sus hijos. Igualmente, ha aumentado el perfil de migrantes que son afectados directos de la violencia en el país de origen, en su mayoría señalan que han sufrido amenazas de muerte, intentos de reclutamiento de las maras, asesinato de algún familiar, cobros del «impuesto de guerra», que al no tener cómo pagarlo temen por sus vidas. Este último aparece en repetidas ocasiones como motivo para salir, como lo expone un joven de 30 años de San Pedro Sula, Honduras, en entrevista realizada en Casa Tochán, albergue de la Ciudad de México:

El día que yo salí de mi país, yo salí solo. No tomé la decisión con nadie, simplemente yo mismo tomé mi decisión, porque incluso un día antes me dijeron que si no pagaba... me había retrasado yo con el dinero que se les da a las pandillas, con la extorsión... y me dijeron que si no pagaba el día de mañana me iban a matar. Entonces fue cuando decidí salir.

[...] No pude decirle nada a nadie. La única que se dio cuenta cuando salí fue mi abuela. De ahí no le comenté nada a nadie, porque era muy peligroso.

[...] Es que no tenía considerado salir, [...] yo no tenía para donde agarrar, y dije, «tengo que agarrar para Estados Unidos porque es el único país donde tengo un familiar».... Bueno, pues la zona donde yo vivo es bastante peligrosa, es la ciudad de San Pedro Sula, muy, muy peligrosa. Las pandillas están por todos lados y son muy controlados, las personas. [...] Si tú trabajas y no fallas con tu pago los fines de semana, no hay ningún problema, pero cuando empiezas a fallar, ya se descontrola todo. Y tampoco puedes poner denuncias porque diría yo que son los mismos [autoridades y delincuentes] (comunicación personal, enero 22, 2019).

Como afirman Humberto Márquez y Raúl Delgado (2011): «Las bandas del crimen organizado, que irrumpen en lugares donde el Estado propicia vacíos de poder, agreden a la población civil mediante acciones como asalto, extorsión, secuestro, trata de personas, violación, tortura y asesinato» (p. 23). En distintas entrevistas se constataron las amenazas por el pago de extorsiones como motivo para salir, pues relatan que han visto personas ser asesinadas a causa de esto, que los cobros aumentan, incluso semanalmente. Esta misma narración se repite en distintas entrevistas que señalan haber salido huyendo sin poder preparar su salida. Con respecto a la violencia en el país de origen se debe mencionar la violencia estructural en Centroamérica y el aumento del control territorial de las bandas criminales.

[ 27 ]

Lo anterior también ha impactado en el balance de la población migrante por género y edad. Históricamente el género masculino ha predominado en los flujos migratorios por México. Si bien parece seguir siendo así, también se observa un aumento de la población femenina migrante, de mujeres viudas o amenazadas con hijos adolescentes. Igualmente, ha aumentado la cantidad de adolescentes no acompañados que señalan que salieron por miedo a ser reclutados por las maras. «La violencia en sus hogares sigue siendo una razón para irse, y ni siquiera el largo viaje en tren en lo que es conocido como la Bestia o la policía mexicana son completamente disuasorios» (Sassen, 2016, p. 34).

Las personas migrantes enfrentan un terrible continuum de las violencias que les obligan a dejar sus lugares de origen. México, como país de tránsito, no ofrece un mejor panorama al respecto: el crimen organizado y las redes del narcotráfico que suelen cometer delitos de extorsión, asalto, asesinato, trata, tráfico, secuestro, violencia sexual, desaparición y reclutamiento, forman parte de un entorno agreste que complejiza los mecanismos para

garantizar la seguridad de quienes transitan por México. Hay al menos tres tipos de ingresos que los cárteles obtienen de los migrantes: a) rescates por secuestros; b) cuotas por atravesar los territorios controlados por ellos; y c) ingreso forzado a la delincuencia organizada (Izcarra, 2016).

México es un país donde en los últimos años la violencia ha crecido de manera exponencial, pero diferenciada, según los estados. Las regiones con mayor presencia del narcotráfico presentan mayores índices de homicidios, secuestro y desapariciones. Dentro de estas entidades federativas se rompieron acuerdos y abrieron procesos de competencia entre los cárteles mismos, que se ven alentados por la propia reestructuración de los mandos políticos: «La violencia se exagera sólo bajo ciertas condiciones sociales y políticas, o bajo una configuración particular de las relaciones de poder, cuyos devenir y configuración actual deben ser cartografiados» (Pereyra, 2012, p. 430). Resulta importante hablar del desarrollo de la violencia en México porque se pretende mostrar cómo se relaciona con el fenómeno migratorio.

[ 28 ] Entre algunas de las razones del aumento de la violencia en México se encuentra la guerra contra el narcotráfico, la aparente ausencia del Estado, la desigualdad social y el aumento de las rutas y bandas del narcotráfico. Es igualmente grave la corrupción dentro de las fuerzas armadas mexicanas y las violaciones a los derechos humanos, en las que participan las fuerzas institucionales y la violencia criminal. Se trata de un modelo de violencia mixta donde la violencia contra la población —y en ocasiones contra los migrantes— la ejercen tanto las fuerzas armadas como el narcotráfico, en la que no se distingue el involucramiento de autoridades con el poder criminal: «En los países inmersos en cuadros graves de subdesarrollo y dependencia, donde cunde la degradación social como pauta que niega cualquier pretensión de “cohesión social”, subyuga un régimen peligroso de “Estado fallido”, caracterizado por la corrupción, criminalidad, inseguridad, antidemocracia e ingobernabilidad» (Márquez y Delgado, 2011, p. 8).

Otro factor señalado como causalidad de la violencia mexicana es el crecimiento de las rutas del narcotráfico y el aumento de la guerra entre cárteles, la cual ha significado un crecimiento de la «brutalidad» de la violencia:

La expansión del mercado de drogas produjo un aumento de la competencia y una mayor beligerancia entre los grupos criminales. Así como el mayor contacto y la dependencia entre la clase política y los

traficantes produjeron un desequilibrio de poder a favor de los últimos, el aumento y la aceleración de los intercambios ilícitos agudizaron las tensiones entre los cárteles de la droga (Pereyra, 2012, p. 435).

Desde 2010 hubo un auge en el antagonismo entre los cárteles por la competencia en el negocio, venganzas intercárteles y crecimiento del microtráfico en el interior del país. No se trata solo de asegurar el funcionamiento de los comercios diversificados de los cárteles, sino también de garantizar un control territorial: «muchos de los conflictos actuales giran en torno a cuestiones de control de territorio, se trata sobre todo del control de las principales rutas de tránsito hacia los Estados Unidos» (Waldmann, noviembre 2017-febrero 2018, p. 187). La atomización de los cárteles, además de las disputas internas, se debe a la política institucional prohibicionista de Estados Unidos y de México, lo cual llevó a mayores índices de violencia en ciudades como Juárez (Chihuahua), Culiacán (Sinaloa) y Tijuana (Baja California). Igualmente, el antagonismo entre cárteles también significa que por momentos hay pactos entre ellos. La violencia en México es un fenómeno expandido que demuestra que en las redes de la criminalidad los pactos siempre son volátiles (p. 188).

Sin embargo, la «guerra contra el narcotráfico», bandera del gobierno de Felipe Calderón, es una explicación insuficiente para el nivel de violencia que se ha desatado. Aunque la estrategia del Gobierno puede haber sido un catalizador, no explica en su totalidad el incremento de la violencia. Seguramente influyeron en gran medida la debilidad estatal previa y la desigualdad social característica de algunos de los estados con mayores índices de violencia. Es decir, hay variables estructurales que pueden ser los antecedentes de la crisis de los años recientes. Se trata de la violencia estructural, es decir, la imposición de condiciones de sufrimiento físico y emocional que descansan sobre el criterio de desigualdad que atraviesa las diferentes relaciones de poder (Bourgois, 2002, p. 75).

Se dice «condiciones de sufrimiento» para hacer referencia a la imposibilidad de dar satisfacción a las necesidades elementales de la supervivencia y que proviene de la diferenciación de los grupos sociales por el género, la nacionalidad, la clase, entre otros —imposibilidad que casi siempre se traduce en la dificultad de acceder a recursos o a medios para cubrir dichas necesidades—. La complejidad que entraña la violencia estructural radica en la dificultad para distinguirla y suele comprenderse a partir de las ideas

[ 29 ]

de pobreza, desigualdad e injusticia social. El contexto de violencia por la proliferación del crimen organizado, su diversificación y toda la inseguridad que produce, así como la violencia estructural que se acaba de señalar, son dos criterios fundamentales para situar, caracterizar y comprender el fenómeno de las migraciones masivas centroamericanas, tal como la está conociendo en su paso por México.

[ 30 ] Es igualmente importante la violencia institucional hacia la población migrante. Funcionarios públicos involucrados en casos de corrupción, denegación de acceso a los derechos y a la justicia. Existe un abismo entre el discurso de derechos humanos que maneja el Instituto Nacional de Migración (INM) y sus prácticas, incluso de un cierto «cinismo» del discurso. Por ejemplo, utilizan el concepto de «rescatar» a los migrantes cuando son capturados por los agentes de migración, de «alojarlos» para llevarlos a los centros de detención migratoria, donde quedan reclusos sin información de su tiempo de estancia o si serán deportados, y se denuncian constantes cobros ilegales por trámites. Por ejemplo, la población cubana y haitiana señala que, para trámites gratuitos como la resolución de salida, supuestos «abogados», que pueden tener alguna relación con funcionarios de INM, les cobran hasta US\$900 (Zúñiga, 2019, marzo 13). Igualmente se denuncian acciones de completa discrecionalidad en las decisiones de los agentes migratorios, por lo que el tiempo de trámite y su resolución depende del agente migratorio y no de políticas claras. En muchos casos, son deportados sin información y sin derecho a solicitud de asilo ni refugio. México se ha posicionado como un país con diversas instituciones que, en teoría, ofrecen atención integral para salvaguardar la vida de las personas migrantes, sin embargo, la mejora de sus condiciones de tránsito no siempre es consumada (Mejía y García, 2014).

Además, está la violencia que se ejerce al interior de los Centros de Detención, desde la ausencia de información por no saber cuándo podrán salir, sin poder tener abogados, en condiciones de hacinamiento y sin atención médica. Se observa que aumenta el enfoque de detenciones en la política migratoria mexicana, siendo realizadas en automático, y las estaciones migratorias se encuentran rebasadas. Asimismo, hay un aumento de los centros de detención informales controlados por las autoridades migratorias. Los detenidos señalan que no se da ninguna información sobre los procesos de detención ni tiempos; además que permanecen en constante vigilancia. Muchos vienen de escenarios de violencia y tienen episodios de ataques de pánico. Así lo narra una mujer hondureña de San Pedro Sula, entrevistada en Mapastepec, Chiapas:

El problema fue que ya me estaban amenazando a mi hijo. Yo no quería que me lo fueran a matar igual que a mi esposo, y por eso es por lo que decidí migrar para acá.

[...] Nos metieron a la... perrera [furgoneta]. [...] De ahí me pasaron a Tapachula. Según nosotros ya íbamos para [...] Yo pasé cuatro días con calentura, porque me asustó un fantasma. Dan unas comidas que... cada quien tiene sus gustos. Cuando nos sentíamos mal, unas aspirinitas. Simplemente que está encerrada, es una encerración [sic]. Le diré que no hace ni calor, que hace frío, porque está pelado arriba.

[Mi hijo] también la pasó mal. Porque allí entran muchachos más soberbios. Él lo pasó un poco más mejor que mí [sic]. Pero yo sí la pasé mal. Yo ya quería salir a respirar, salir.

[...] No tenía pensado venir aquí. ¿Quién quiere salir de su país, dígame? A nadie le gusta salir de su país, que lo tratan bien, que está bien, está bien cómodo. Yo tengo mi casita, pobre, pero tengo mi casita, mis cositas. Y cuando me vine, dígame, tenía que salir. Estaba obligada. Si no hubiera sido por mi hijo, no me venía (comunicación personal, abril 1.º, 2019).

Recientemente llamaron la atención pública dos noticias que hablan de esas dificultades al interior de los centros de detención: la muerte de una niña guatemalteca de 10 años que estaba detenida en un centro de migrantes en Ciudad de México (El País, 2019, mayo 17) y el video de una migrante haitiana que logró escapar al control de los agentes migratorios y que por debajo de las puertas gritaba desesperada pidiendo ayuda y comida para su hijo y para los niños que se encontraban detenidos en la estación migratoria de Tapachula (Salinas, 2019, junio 27). Son solo una muestra de lo que relatan los miles de migrantes.

[ 31 ]

La violencia institucional tiene distintos orígenes: racismo, homofobia y xenofobia, y muchas veces una cultura de corrupción e incluso colusión con el crimen organizado arraigada en las instituciones públicas. La violencia institucional hacia los migrantes ocurre tanto por omisión de las autoridades como por comisión directa, muchas veces se trata de una violencia invisible, debido al miedo de los migrantes a denunciar. De acuerdo con el informe de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem, 2018) que realiza un seguimiento desde 2014, las autoridades son uno de mayores violadores de derechos humanos de los migrantes. De acuerdo con este informe, en 2017 quienes más agredieron a migrantes

fueron los agentes de seguridad privada del tren, la Policía Municipal, los agentes del INM y la Policía Federal.

Asimismo, hay un tipo de delitos contra los migrantes que se cometen más según la ruta migratoria: en la ruta de Veracruz se documentan mayores asaltos por crimen organizado; en la ruta por Tapachula y Tuxtla documentan violación y secuestro; en la ruta por Oaxaca y Matías Romero diversos casos de violencia sexual; la mayor cantidad de casos de desaparición aparecen en Veracruz; en Chiapas se observa trata, tráfico y reclutamiento de personas migrantes.

Las 3177 personas que manifestaron haber sido víctimas de un delito o que observaron como testigos un delito contra otra persona migrante registraron que el 29,18% de los delitos se cometieron en el estado de Chiapas, le sigue Veracruz con un 16,78%, en tercer lugar aparece Oaxaca con 15,99%, después Tabasco con el 9,22%, los cuales son los estados ubicados en el sur del país, lo cual mantiene una vez más a la zona del sureste como una de las regiones más peligrosas del país. Aparecen otros estados del centro y occidente del país como Guanajuato, Jalisco, Estado de México y Querétaro. En un tercer bloque se encuentran con más de 1%, estados como Sinaloa, Ciudad de México, San Luis Potosí, Coahuila, Sonora e Hidalgo (Redodem, 2018, p. 47).

[ 32 ]

### 3. Las solicitudes de refugio en México

Es innegable que la gestión migratoria ha cambiado a partir del siglo XXI, no únicamente por el endurecimiento de las políticas de control instauradas desde Washington, que ha traído como consecuencia el desmejoramiento del tránsito por México, sino que la situación coyuntural de violencia extrema en la región hace que los flujos migratorios sigan en aumento. Las razones de salida se han diversificado y con ellas el proceso migratorio y las estrategias para realizarlo. En este sentido, los criterios de clasificación de las «nuevas movilizaciones» resultan jabonosos, no se puede continuar dividiendo a los migrantes entre económicos y forzados, pues no los describe con asertividad, ni toma en cuenta las diversas razones para dejar los países de origen.

La clasificación de la movilidad forzada responde a las políticas para acompañar a los afectados. A diferencia de la migración «económica», la

forzada está impulsada por factores que ponen en riesgo la integridad física del migrante y, por tanto, no es una decisión voluntaria. De ahí que la legislación internacional contemple la figura del refugio para resolver este desequilibrio coyuntural.

Aunque los procesos de clasificación de la movilidad humana revelan transformaciones en diferentes contextos, es posible argumentar que en la asignación de una determinada categoría (por ejemplo: migración voluntaria/migración forzada) prevalece el ejercicio de *nominación* por parte de los Estados y de las instituciones involucradas sobre las trayectorias y narrativas que los sujetos elaboran de sus propias vivencias (Clavijo, Pereira y Dalmasso, 2018, p. 23).

En este orden de ideas, no se puede mezclar a migrantes con solicitantes de refugio, pues las causas de su movilización son diferentes. Sin embargo, esta clasificación no toma en cuenta factores estructurales que empujan la salida y que condicionan, por tanto, el grado de voluntariedad de esta. Por ejemplo, a situaciones límites propias del sistema capitalista actual y los modelos de desarrollo impulsados por este —hambrunas, pobreza extrema, desigualdades socioeconómicas—, que sumados a un contexto coyuntural de incremento de la violencia hacen casi obligatorio iniciar un proceso migratorio. De ahí que, dadas las condiciones socioeconómicas y políticas de quienes se desplazan, sea complicado hacer una diferencia entre los migrantes «económicos» y aquellos que huyen de una amenaza a su vida.

Los flujos actuales combinan población de diversos orígenes con proyectos migratorios distintos, es lo que se denomina *flujos mixtos*, que incluyen tanto a los migrantes «económicos» como los forzados, teniendo en común la irregularidad migratoria (Posada, 2009). La gestión de estos flujos todavía no es clara, pues se mantiene la lógica de control y de orden, con el argumento de que en el caos se producen situaciones que vulneran los derechos de la población migrante. Los Estados y organismos internacionales vinculados al refugio continúan dividiendo en dos a los individuos que se movilizan: por un lado, las víctimas de eventos impredecibles y que, por tanto, merecen protección internacional; por el otro, aquellos emprendedores que deciden dejar sus zonas de origen buscando una mejora económica individual o familiar, con una decisión voluntaria y cuyo tratamiento no es de protección, sino de regularización administrativa. Sumado a ello, se pueden también observar cambios en los destinos migratorios o de solicitantes de refugio, de

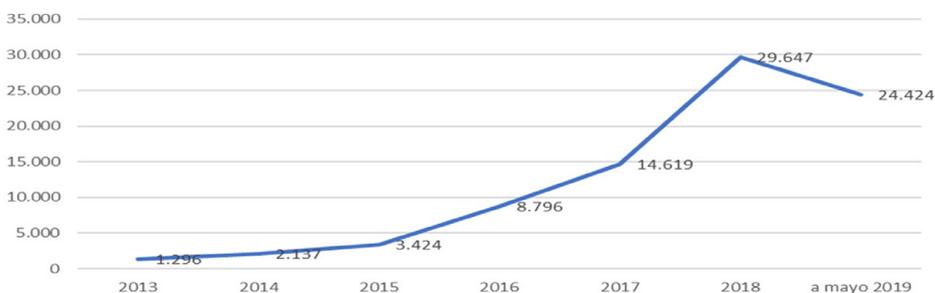
manera que países como México de pronto se convierten en receptores de flujos mixtos, lo que representa un reto de gestión administrativa.

México es históricamente un país de tránsito, pero también se ha convertido en país de destino. Ante las crisis de violencia y humanitarias en los países de origen, y las políticas antimigratorias del Gobierno de Estados Unidos, los migrantes ven como posibilidad quedarse en México, al menos temporalmente, a pesar de los riesgos que supone asentarse en determinados lugares del país. México representa una oportunidad para trabajar en el sur o norte del país —aunque el trabajo que encuentren se defina en «mano barata y esclava» (Varela, 2019)—. Muchas veces las salidas del país de origen surgen en situaciones de necesidad, violencia o amenazas, por lo que ven como posibilidad ser refugiados en México. El gran aumento reciente en las solicitudes de refugio muestra una intención, al menos temporal, de parte de los extranjeros de quedarse en México.

Las solicitudes de refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) han aumentado de manera exponencial: de 2013 a 2015 las solicitudes casi se triplicaron; de 2015 a 2018 fue incluso mayor; entre 2014 y 2018 las solicitudes de refugio se dispararon más de 1100%. Se trata de un aumento sorprendente y muy acelerado. Las cifras continúan creciendo, solo de enero a mayo de 2019 la cifra de solicitudes casi alcanzó la totalidad de 2018 (véase gráfica 1).

[ 34 ]

**Gráfica 1.** Personas solicitantes de refugio en México, 2013-2019.



Fuente: elaborado a partir de Comar (2019).

De 2018 a 2019 se evidencia un aumento sustancial (véase gráfica 2). Observando solo estos primeros cinco meses, hubo un aumento de solicitudes de refugio a México, paralelo al endurecimiento de las políticas antimigratorias

de Estados Unidos. Estos meses coinciden con hechos importantes en los flujos migratorios, las caravanas y la entrega de visas humanitarias (Agencia AFP, 2019, enero 23).

**Gráfica 2.** Solicitudes de refugio en México, 2018-2019.



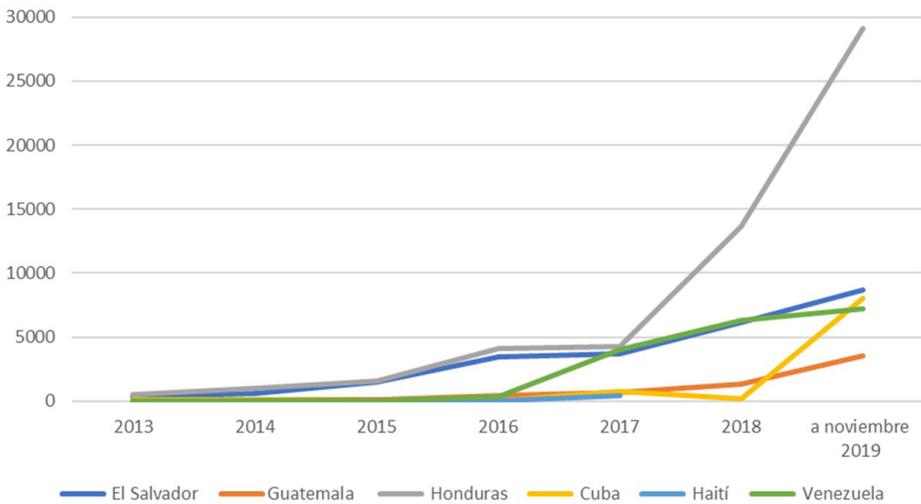
Fuente: elaborado a partir de Comar (2019).

Es decir, las personas en condiciones que consideran la necesidad de protección internacional y refugio continúan llegando a México. Esto indica también que ha aumentado el perfil del migrante que considera sus derechos vulnerados o violentados en su país de origen y, por tanto, desea que se le otorgue la condición de refugiado en México, y que al menos temporalmente no piensa continuar su tránsito hacia Estados Unidos. Igualmente, ha variado la nacionalidad de los solicitantes de refugio en México (véase gráfica 3). A partir de 2013 Honduras se convirtió en el país de origen con mayor cantidad de solicitantes de refugio. Desde 2017 el aumento de solicitudes fue exponencial, junto con los migrantes de origen salvadoreño. En 2013 hubo 530 solicitantes, con un incremento constante y considerable hasta 2016, el cual llegó a 4129 solicitudes. Mientras que el mayor incremento se observa entre 2017 y 2019, llegando a 29146 solicitudes.

En el caso salvadoreño, en 2013 hubo 309 solicitudes; en 2014, 626; en 2015, 1476; en 2016, 3494; en 2017, 3708; en 2018, 6189; y en 2019, 8711. Es decir, el Salvador ha tenido un aumento constante, pero no tan dramático como el de las solicitudes de hondureños. Guatemala es una excepción interesante en los países centroamericanos, pues no ha sufrido aumentos tan exponenciales como Honduras o El Salvador: en 2013 hubo

47 solicitudes; en 2014, 108; en 2015 hubo una pequeña disminución con 102 solicitudes; en 2016 se registraron 437 solicitudes; en 2017, 676; y en 2018, 1348; en los primeros meses de 2019 hubo 1285 solicitudes. Este cambio es interesante en perspectiva histórica, pues en años anteriores la mayor cantidad de refugiados en México era de Guatemala: más de 45 000 guatemaltecos buscaron refugio en México en la década de 1980.

**Gráfica 3.** Solicitantes de refugio por nacionalidad, 2013-2019.



[ 36 ]

Fuente: elaborado a partir de Comar (2019).

Por otro lado, el número de solicitudes de refugio de Cuba ha sido muy variable en los últimos años: en 2013 hubo 98 solicitudes de refugio; en 2014, 96; en 2015 disminuyó a 37 solicitudes; en 2016 hubo 43; en 2017, 796 personas solicitaron refugio; en 2018 hubo 218 solicitudes; ahora bien, en 2019 las solicitudes de cubanos estallaron, solo entre enero y mayo llegaron a 1666.

Durante el trabajo de campo en la frontera sur en abril de 2019 se observó un aumento muy significativo de cubanos cruzando la frontera sur de México. Entre mayo y junio de 2019 se entrevistaron a varios cubanos solicitantes de refugio en los albergues de Ciudad de México. Se trata de personas que relatan haber hecho un trayecto por más de

cinco países por tierra antes de llegar a la frontera sur de México. La inmigración cubana en México ha sido de larga duración, con distintos momentos de flujos migratorios. En un primer momento, gran parte de la población cubana en México se asentó en la península de Yucatán, adicional a la población cubana que históricamente atraviesa México en su tránsito a Estados Unidos.

El caso de solicitantes de refugio de Haití también es interesante por su variabilidad en los últimos años: en 2013 hubo tan solo 14 solicitudes; en 2014 hubo 25; en 2015 solo 16; en 2016, 47; y en 2017 aumentó a 436. Además, tras el terremoto de 2010 miles de personas de ese país migraron a distintos países de Sudamérica, en su mayoría a Brasil; posteriormente llegaron a México con la intención de buscar asilo político en Estados Unidos. Se trata de un proceso migratorio de años que se incrementa, sobre todo, por factores coyunturales, por ejemplo, tras el huracán de 2016. De acuerdo con los datos del INM, en 2016 entraron a México 17 078 haitianos y 852 en los primeros meses de 2017. La mayoría de ellos no fueron solicitantes de refugio en México, aunque sí terminaron asentándose en Tijuana y Mexicali, algunos solicitando la residencia.

En el caso de venezolanos solicitantes de refugio en México, se observa un incremento constante a partir de 2013, en el que se registró una persona solicitante, brincado a 361 en 2016 y a 6351 en 2018. Además, la tasa de personas refugiadas aceptadas —tasa de positivos—, para el caso de venezolanos, ha sido de 99% en los últimos dos años. La mayor cantidad de solicitudes de refugio aprobadas en 2017 fue de venezolanos, 37,16% de los refugiados en México aceptados ese año.

[ 37 ]

Esto pone de relieve otro tema importante sobre las solicitudes de refugio: la «tasa de positivos» con relación al total de procesos concluidos ante la Comar, es decir, la tasa de aceptación de las solicitudes de refugio según nacionalidad también ha variado en años recientes. Mientras el caso de Venezuela ha tenido una tasa positiva de 99% en 2017 y 2018, la de nicaragüenses es donde hubo mayor variabilidad en los años recientes, con una tasa de positivos de solo 16% en 2017 y de 89% en 2018. Para los hondureños, 53% de los procesos concluidos en 2017 fue positivo y en 2018 fue de 62%. En el caso de Guatemala, 54% en 2017 y 49% en 2018 (véase tabla 1).

**Tabla 1.** Tasa de reconocidos en relación con el total de concluidos.

País	2017			2018		
	Concluidos Positivo, PC, Negativo	Positivo + PC	Tasa de Positivo y < PC	Concluidos Positivo, PC, Negativo	Positivo + PC	Tasa de positivo y PC
Venezuela	3099	3072	99%	1824	1798	99%
Salvador	2369	1618	68%	1260	929	74%
Honduras	2252	1185	53%	1841	1137	62%
Guatemala	368	197	54%	211	103	49%
Nicaragua	25	4	16%	172	153	89%
Total	8113	6076	75%	5308	4120	78%

Fuente: elaborado a partir de Comar (2019). \* PC = protección complementaria.

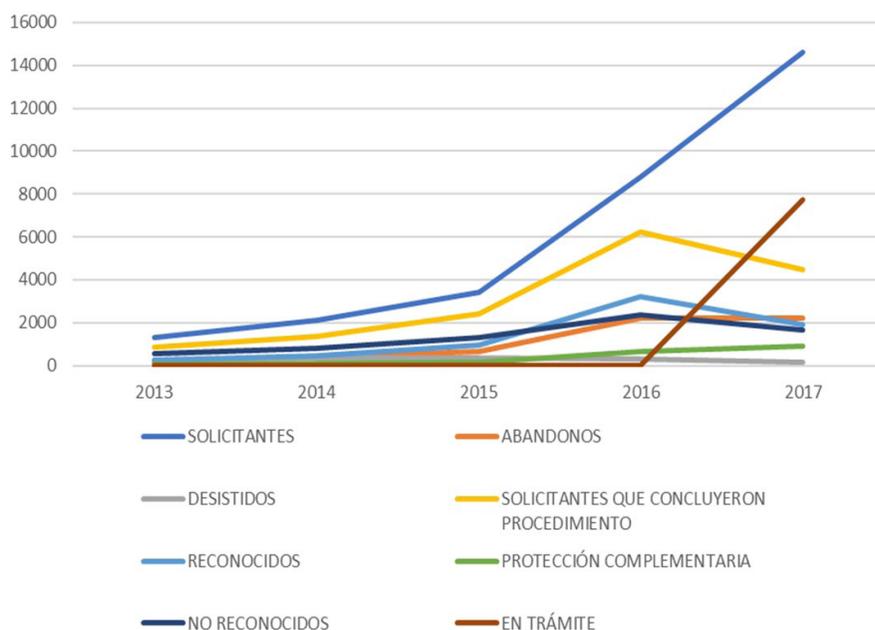
Ante este gran aumento de solicitudes de refugio de tan diversas nacionalidades, el porcentaje de trámites concluidos disminuyó (véase gráfica 4). La Comar ha señalado públicamente estar saturada. Las resoluciones en trámite o pendientes aumentan y se demoran mucho más en tener respuesta (Gándara, 2019, diciembre 9). En este dato también se puede percibir cierta variabilidad entre las nacionalidades. De los 25 188 solicitantes hondureños entre 2013-2018, han concluido 9044 (36%). Del total de solicitudes de todas las nacionalidades en 2013-2018, solo 43% han concluido (véase tabla 2).

**Tabla 2.** Refugiados reconocidos por nacionalidad, 2013-2018.

País	Solicitantes (2013-2018)	Concluidos Positivo, PC y negativo	Reconocidos Positivos	Reconocidos PC	Porcentaje de concluidos
Honduras	25 188	9044	3070	1744	36%
Salvador	15 811	7896	3380	2569	50%
Venezuela	10 882	5375	5244	16	49%
Guatemala	2718	1074	337	229	40%
Nicaragua	1479	1479	68	1405	100%
Otros	3841	1037	309	2103	27%
Total	59 919	25 905	12 408	8066	43%

Fuente: elaborado a partir de Comar (2019). \* PC = protección complementaria.

**Gráfica 4.** Estadísticas de procedimientos de la Comar, 2013-2017.



Fuente: elaborado a partir de Comar (2017).

Los cambios en las nacionalidades no han sido únicamente en los solicitantes de refugio, también ha aumentado la población de «transcontinentales» en los flujos migratorios que llegan o transitan por México. Además del aumento de población cubana que desea atravesar el país, también se encuentra una población significativa de personas provenientes de África, particularmente del Congo y de Camerún. Muchas veces estos flujos no aparecen en los registros y datos oficiales, pues no son solicitantes de refugio ni de residencia. En su mayoría, únicamente solicitan «oficio de salida», oficio que les permite viajar a la frontera norte de México. Desafortunadamente, el INM no publica estadísticas con respecto a este oficio de salida.

### **A modo de conclusión: estrategias de sobrevivencia**

En años recientes, se observa un proceso de transformaciones significativas en los flujos migratorios en y a través de México. Estas transformaciones se pueden ver como una estrategia de sobrevivencia en contextos de violencias coyunturales y estructurales. Las transformaciones han sido en todas las fases

del proceso migratorio, desde los motivos de salida, los países de origen, hasta el país de destino.

La violación sistemática de derechos humanos la sufre tanto la población mexicana como los migrantes en tránsito por México, víctimas tanto de bandas criminales como de la apatía o negligencia de las diversas corporaciones policiacas. México comparte con otros países de Latinoamérica un contexto de violencia estructural que vulnera tanto a nacionales como a extranjeros, además de la precariedad económica que facilita esta situación. La «seguridad nacional» se convierte en el pretexto para la violación de derechos por parte del Estado, el cual, centrado en la «protección de la integridad física» de la población, olvida cuestiones básicas de la seguridad humana: empleo, vivienda, educación y salud.

[ 40 ] Se puede identificar un perfil distinto en los flujos migratorios actuales. En el caso de los migrantes centroamericanos, la mayoría son hondureños y salvadoreños, quienes salen por violencia estructural y coyuntural. A diferencia de los flujos migratorios anteriores, en los cuales era más claro el perfil de la búsqueda del «sueño americano», ahora una parte importante son migrantes forzados que huyen de la violencia. La gran diferencia con los momentos históricos anteriores es que no todos quieren llegar a Estados Unidos, algunos quieren quedarse, al menos temporalmente, en México, tanto porque vienen buscando sobrevivir tras episodios de violencia, como por las políticas antimigratorias del gobierno de Donald Trump. Una evidencia de ello es el masivo aumento en las solicitudes de refugio en los años recientes. Claro está, los flujos migratorios tradicionales no han desaparecido, sino que se combinan.

Las cifras sobre solicitudes de refugio presentadas revelan cómo se han modificado las migraciones en lo que respecta a las solicitudes de asilo que recibe México, cómo las violencias estructurales de la región han densificado el flujo migratorio, pero también abren el interrogante sobre el impacto que dicha densificación puede tener en las capacidades de la institución migratoria mexicana. A partir de los datos cuantitativos, se observa que en México la respuesta a las demandas de asilo ha sido insuficiente. Abordar cómo pueden ampliarse esas capacidades y qué respuestas políticas y sociales pueden ofrecerse al respecto es una tarea para próximos análisis.

Por ahora, el aumento de violencias tanto en país de origen como en el tránsito por México ha sido un detonante fundamental para el surgimiento

de las «caravanas migrantes». Se trata de la decisión de migrar en grandes grupos —al menos han pasado tres grandes caravanas—; igualmente se observan grupos grandes viajando juntos para mantenerse «seguros». Se trata de una estrategia de visibilidad y protección ante las situaciones de riesgo que enfrentan, para defenderse de las afectaciones de violaciones de derechos humanos, tanto del crimen organizado como de las autoridades migratorias. Se trata de una nueva modalidad de migración que responde a la violencia y que habla tanto de la situación en los países de origen como del contexto en México. Se señala que el principal motivo por el que viajan en caravana es por los peligros que enfrentan en el camino, no solo por parte de la delincuencia organizada, sino por maltratos recibidos por autoridades migratorias mexicanas y la Policía Federal: sensación de «seguridad» al viajar en grupos grandes de connacionales.

Sin garantías de respeto a los derechos básicos y con movilizaciones en bloque como estrategia de resistencia, la voz del Estado, al menos en el caso mexicano, ha sido muy ambigua. En los últimos meses, las acciones del Gobierno mexicano han respondido a la coyuntura. Sin una política migratoria clara y con acciones erráticas, ¿cómo se puede garantizar la migración ordenada y segura a la que se comprometió México en diciembre de 2018 en el Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular? Y, sobre todo, no se observan estrategias gubernamentales de largo plazo. Frente a las caravanas migrantes, el gobierno mexicano ha establecido protocolos de emergencia. No se está planteando la permanencia de estos migrantes, sea como solicitantes de asilo en Estados Unidos o como posibles residentes en México, sin mencionar la falta de atención de los flujos internos forzados por coyunturas violentas, los cuales el Gobierno mexicano no reconoce ni atiende.

[ 41 ]

## Referencias bibliográficas

1. Agencia AFP. (2019, enero 23). México da 8727 visas humanitarias a migrantes, mayoría centroamericanos. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-visas-humanitarias-migrantes-caravana.html>

2. Artola, Juan. (2006). Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México. En: González Gutiérrez, Carlos (coord.). *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe* (pp. 191-213). México, D. F.: Porrúa.

3. Bourgois, Philippe. (2002). El poder de la violencia en la guerra y la paz. *Apuntes de Investigación*, vi (8), pp. 73-98. Recuperado de <http://www.philippebourgois.net/articles/Apuntes%20Investigacion%20CECYP%202002%20smaller.pdf>

4. Canales Cerón, Alejandro y Rojas Wiesner, Martha Luz. (2018). Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. *Población y Desarrollo*, 124. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf)

5. Cano, Gustavo & Délano, Alexandra. (2004). The Institute of Mexican Abroad: the day after...after 156 years. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

6. Castillo, Manuel Ángel. (2001). Los flujos migratorios en la frontera sur de México. *Amérique latine Histoire et Mémoire*, 2. Recuperado de <https://journals.openedition.org/alhim/603>

7. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova. (2008). La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México. Recuperado de [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2371/crisisdhh\\_mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2371/crisisdhh_mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

8. Clavijo, Jannet; Pereira, Andrés y Dalmaso, Clara. (2018). Nexos entre migraciones forzadas y desarrollo en el marco de la gobernabilidad migratoria: aproximaciones a la categoría de refugio en el contexto sudamericano. *Studia Politicae*, 44, pp. 11-42.

[ 42 ]

9. Durand, Jorge. (2007). El programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico. *Migración y Desarrollo*, 9, pp. 27-43.

10. El País. (2019, mayo 17). Muere una niña guatemalteca detenida en un centro de migrantes en Ciudad de México. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/05/17/mexico/1558053670\\_612694.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/17/mexico/1558053670_612694.html)

11. Gándara, Sugeyry Romina. (2019, diciembre 9). Flujo migratorio y expresiones racistas o xenóforas registran aumento histórico en 2019: Segob. *SinEmbargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/09-12-2019/3693162>

12. García y Griego, Manuel y Vereá Campos, Mónica. (1988). *México y Estados Unidos frente a los indocumentados*. México, D. F.: Porrúa.

13. Gómez Johnson, Cristina. (2019a). Contener para imponer: Agenda de seguridad norteamericana frente a los flujos migratorios desde México. En: Pardo, Fabiola (ed.). *América Latina en las dinámicas de la migración internacional. Perspectivas críticas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

14. Gómez Johnson, Cristina. (2019b). Huir para no morir: movilidad humana en contexto de violencia sostenida. El caso mexicano. *Historia y Grafía*, 26 (52), pp. 57-95.

15. Gómez-Quñones, Juan. (1983). Notes on an Interpretation of the Relations Between the Mexican Community in the United States and Mexico. En: Vázquez,

Carlos y García y Griego, Manuel (eds.). *Mexican-United States Relations: Conflict and Convergence* (pp. 417-439). Los Ángeles: University of California.

16. González Núñez, Denise y Chávez Vargas, Lucía Guadalupe (coords.). (2019). *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*. México, D. F.: Universidad Iberoamericana.

17. González Romo, Adrián. (2008). Balance de la política migratoria: periodo 2000-2006. *Revista de Trabajo Social*, 19, pp. 253-267.

18. Izcara Palacios, Simón Pedro. (2016). Violencia postestructural: migrantes centroamericanos y cárteles de la droga en México. *Revista de Estudios Sociales*, 56, pp. 12-25. <https://doi.org/10.7440/res56.2016.01>

19. Lesser, Gabriel y Batalova, Jeanne. (2017). Inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos. *Migration Information Source*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos-2>

20. Lozano, Fernando. (1992). Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social. En: Vega, Gustavo (comp.). *México-Estados Unidos-Canadá: 1990* (pp. 55-72). México, D. F.: El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnrv5>

21. Márquez Covarrubias, Humberto y Delgado Wise, Raúl. (2011). Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo. *Migración y Desarrollo*, 9 (16), pp. 3-42. <https://doi.org/10.35533/myd.0916.hmc.rdw>

22. Mejía Rubio, Silvia y García Lirios, Cruz. (2014). Violencia institucional contra los transmigrantes centroamericanos. *Revista de Trabajo Social UNAM*, 6, pp. 45-65. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/54093/48140>

23. Pereyra, Guillermo. (2012). México: violencia criminal y «guerra contra el narcotráfico». *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (3), pp. 429-460. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v74n3/v74n3a3.pdf>

24. Posada, Paola. (2009). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. *Estudios Políticos*, 35, pp. 131-152.

25. Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem). (2018). El estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Recuperado de <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2017.pdf>

26. Rodríguez Chávez, Ernesto; Berumen Sandoval, Salvador y Ramos Martínez, Luis Felipe. (2011). Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales, *Apuntes sobre Migración*, 1. Recuperado de [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2101/1/images/APUNTES\\_N1\\_Jul2011.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2101/1/images/APUNTES_N1_Jul2011.pdf)

[ 43 ]

27. Salinas Maldonado, Carlos. (2019, junio 27). El grito desesperado de una migrante haitiana en México: «Mi hijo está enfermo. ¡Ayúdenme!». *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/06/26/mexico/1561572718\\_688587.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/26/mexico/1561572718_688587.html)

28. Sassen, Saskia. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bdqr>

29. Sassen, Saskia. (2016). Tres migraciones emergentes: un cambio de época. *SUR*, 13 (23), pp. 29-42. Recuperado de <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/2-sur-23-espanhol-saskia-sassen.pdf>

30. Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis. (2010). La migración México-Estados Unidos, 1940-2010. En: Alba, Francisco; Castillo Manuel Ángel y Verduzco, Gustavo (coords.). *Migraciones Internacionales*. México, D. F.: El Colegio de México.

31. Varela, Amarela. (2019). México, de «frontera vertical» a «país tapón». Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de Asilo en México. *Iberoforum*, XIV (27), pp. 49-76. Recuperado de <https://ibero.mx/iberoforum/27/pdf/ESPANOL/Frontera-vertical-Varela.pdf>

32. Waldmann, Peter. (noviembre 2017-febrero 2018). El narcotráfico en México. Una escalada de violencia anómica. *Gobierno y Desarrollo*, 1 (2), pp. 183-198. Recuperado de <http://148.228.11.41/icgde-2018/sites/default/files/Gobierno%20y%20Desarrollo%20N2A1.pdf#page=189>

33. Zúñiga, Rubén. (2019, marzo 13). Abogados estafan a cubanos. *Diario del Sur*. Recuperado de <https://www.diariodelsur.com.mx/local/abogados-estafan-a-cubanos-3182718.html>



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Resignificación de política y poder en el discurso del Movimiento Zapatista\*

Aldo Juan Meneses Carvajal (Chile)\*\*

Javier Castillo Reyes (Chile)\*\*\*

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo mostrar cómo la ética discursiva del Movimiento Zapatista resignifica las nociones tradicionales de poder y política. Se aborda a través de una revisión sobre el discurso Zapatista, cuyos planteamientos se comprenden a partir de una perspectiva normativa, comunitarista y crítica, pues este genera instituciones que legitiman su accionar, ocupando como principio deontológico el «mandar obedeciendo». Este principio resignifica las nociones de política y poder que configuran la emergencia de un sujeto como productor-producido en las organizaciones, al poner en cuestión la paradoja del individuo determinado por la estructura o si es este quien la determina. Así, se pueden constatar cambios estructurales dentro un territorio determinado, modificados desde lo discursivo y no necesariamente apropiándose de lugares que representan al poder, como el Estado. Esta producción discursiva permite que el poder sea visto desde una representación horizontal y no jerárquica, entendiendo la política como un lugar inclusivo, diverso y heterogéneo.

[ 46 ]

## Palabras clave

Teoría Política; Comunicación Política; Análisis del Discurso; Movimiento Zapatista; Mandar Obedeciendo.

**Fecha de recepción:** junio de 2019 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2020

## Cómo citar este artículo

Meneses, Aldo Juan y Castillo, Javier. (2020). Resignificación de política y poder en el discurso del Movimiento Zapatista. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 46-65. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a03

\* Este artículo se deriva de la investigación de Javier Castillo para optar al título de Cientista Político en la Universidad Central de Chile, bajo la dirección del profesor Aldo Meneses.

\*\* Psicólogo. Magíster en Psicología. Magíster y doctor en Sociología. Posdoctorado en Psicología de las Organizaciones. Profesor asociado del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Correo electrónico: ameneses@iap.uchile.cl

\*\* Cientista Político. Diplomado en América Latina, Desarrollo y Cultura: Los Desafíos de la Globalización. Estudiante de maestría en Psicología. Correo electrónico: jacasre@gmail.com

# Redefinition of Politics and Power in the Discourse of the Zapatista Movement

## Abstract

This paper aims at unveiling how the discursive ethics of the Zapatista Movement redefines the traditional notions of power and politics. This is addressed from discourse theory, understanding Zapatista approaches from a normative, communitarian and critical perspective, given that their discourse generates institutions which legitimize their praxis using «Commanding-Obeying» as a deontological principle. This principle redefines the notions of politics and power, shaping the emergence of a producer-produced subject within the organizations, an outcome that challenges the dichotomy between an individual determined by the structure and individuals determining structures. Therefore, we are able to find structural changes in a specific territory, stemming from discourse and not necessarily appropriating places representing power as the State. This discursive production allow us to see power as an horizontal and non hierarchical concept and politics as an inclusive, diverse and heterogeneous space.

## Keywords

Political Theory; Political Communication; Discourse Analysis; Zapatista Movement; Ordering/Obeying.

[ 47 ]

## Introducción

Este artículo tiene como objetivo dar a conocer el quiebre en torno a la noción hegemónica de poder y política a través del discurso sobre el Movimiento Zapatista, luego de su irrupción el 1.º de enero de 1994 en el estado de Chiapas, al sureste de México, a partir del estudio del discurso sobre los zapatistas, de sus entrevistas y de variadas apariciones públicas, así como de sus singulares formas de organización que rebasan los patrones comunes del quehacer político dominante, evidenciando de esta forma el poder constitutivo de realidad de las producciones discursivas. Por ello se analiza la institucionalidad del movimiento, destacando que en 2003 se crearon las Juntas del Buen Gobierno (JBG) y los «Caracoles» como mecanismos institucionales que aportan a la autonomía y autogestión, mostrándose como una alternativa paralela frente al sistema político mexicano. Interesa destacar que el accionar del Movimiento Zapatista, tanto en su producción discursiva como en su praxis —JBG y Caracoles—, ha fundado una fractura significativa al delimitar lo que se puede entender por política y poder en el campo de las ciencias sociales y en su práctica.

[ 48 ]

Las JBG y los Caracoles funcionan con base en el principio de «mandar obedeciendo», el cual rompe con cualquier definición tradicional de poder desarrollada por las ciencias sociales y, en especial, por la ciencia política, que descansan en las nociones de mando-obediencia, vinculando a la política como una actividad asimétrica y excluyente. Por consiguiente, en su accionar se pone en cuestión las nociones habituales de poder y política —en su sentido vertical—. Así, el Movimiento Zapatista diluye la forma asimétrica que adquiere el poder en su definición predominante, como un objeto que se puede utilizar y manipular para ciertos fines, pues ellos dejan de lado la reificación del poder al generar una política incluyente que sostiene que su lucha política es por la humanidad y la dignidad como un valor transversal, mostrando con ello su impronta como movimiento social.

En sus aspectos metodológicos, este trabajo realiza una revisión sobre el discurso del Movimiento Zapatista, circunscribiéndose dentro del enfoque de análisis crítico del discurso, pues este es importante para esclarecer de mejor forma la lucha política entablada, ya que por sus características discursivas serán de gran ayuda para comprender el «entendimiento de las relaciones entre el discurso y la sociedad, en general, y de la reproducción del poder social y la desigualdad» (Van Dijk. 2009, p. 152).

Se utilizó la teoría normativa en su vertiente comunitarista como herramienta de reflexión, pues como señala Isaiah Berlin, esta consiste en «el descubrimiento o la aplicación de principios morales a la esfera de las relaciones políticas» (citado en Marsh y Stoker, 1997, p. 33). Aquello nos permite un mejor análisis sobre los discursos realizados por el Movimiento Zapatista, ya que observa su componente inclusivo y heterogéneo, facilitando una mejor explicación del tema, pues allí se puede observar su fuerte carácter deontológico.

En este artículo se refieren algunas características del movimiento zapatista en sus aspectos estructurales, la práctica discursiva del zapatismo en tanto productora de realidad social y la resignificación que el discurso zapatista realiza de la ética-política y del poder, para luego poner en evidencia la eficacia práctica del discurso que logran plasmar estas nuevas significaciones en la institucionalidad de las llamadas Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles. Se trata, en definitiva, de poner en evidencia la capacidad discursiva para promover comportamientos a partir de la representación de la realidad que comprenden sus contenidos, colocando de manifiesto la «eficacia de lo simbólico» (Ansart, 1983).

## 1. Articulación y construcción del Movimiento Zapatista

Dentro de la comprensión de los movimientos sociales, se debe entender al Movimiento Zapatista como un «conjunto de luchas erigidas contra el capitalismo y en función de la construcción de un mundo más justo, más humano y solidario que se dan en un período y en un espacio determinado» (Parra, 2005, p.73). El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) comenzó a organizarse aproximadamente en 1984 y *ve la luz social* el 1.º de enero de 1994 al ocupar San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo, Oxchuc, Huixtan y Chanal, proclamándose como el resultado de quinientos años de lucha, aludiendo a la llegada del hombre blanco al «Nuevo Mundo». Precisamente, su emergencia en esa fecha en contra del Estado mexicano se debió a la «entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y el inicio del año electoral [donde] exigen la renuncia del gobierno federal y estatal y que se convoque a elecciones libres y democráticas» (Zapatista Organización, 2014, 28 de noviembre).

La irrupción en Chiapas tiene un gran significado simbólico que los lleva a dividir sus demandas en «once aspectos básicos: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz» (Martínez, 2006, p. 3), debido a que Chiapas se encontraba en circunstancias de «altos niveles de pobreza, marginación y desigualdad entre la mayoría de sus habitantes» (p. 4), generalmente indígenas. No obstante, el Movimiento Zapatista constata una diversidad de elementos coyunturales, históricos y estructurales derivados de su contexto nacional, local e internacional (Martínez, 2007), que a través de su retórica discursiva abarca un todo colectivo, forjando la construcción de la revolución a través de las palabras, dándole mayor connotación a los significados de los acontecimientos y hechos históricos.

En este sentido, la naturaleza de este movimiento se vincula con la Revolución Mexicana de 1910, por su carácter agrario y sus reivindicaciones democráticas; además, por posicionarse desde la resistencia, ya que su constante discursiva se manifiesta en el sentimiento del deber de reescribir la historia. Es así que a través de la retórica el movimiento comienza a hacerse público, suscitando un gran apoyo mundial, pues más allá de ser un grupo armado, ha sido capaz de construir una identidad por medio de las palabras vinculadas con la injusta realidad de los chiapanecos en ese momento, situación compartida con otros pueblos que con la consecuente explotación de tierras ha provocado mayores desigualdades en distintos territorios, por lo que quienes conforman este movimiento no son solo indígenas, sino que también participan la sociedad civil nacional e internacional, y algunos países europeos y latinoamericanos que simpatizan y se adhieren a su movimiento. Su crítica al modelo neoliberal actúa a la vez como principio de totalidad (Touraine, 1995, p. 251), propio de un movimiento social, al condensar en dicho discurso una transversalidad colectiva opuesta a la práctica discursiva de un grupo sectorial.

De acuerdo a lo anterior, se considera también un movimiento social porque integra en su discurso a diversos sectores históricamente excluidos. De ahí que el Movimiento Zapatista posee la fisonomía de una revolución histórica de hace ya un siglo y surge también en el contexto de las guerrillas latinoamericanas que se dieron en la segunda mitad del siglo xx. Sin embargo, su diferencia radica en que prioriza las estrategias discursivas por sobre las armadas.

## 2. El discurso zapatista como elemento constitutivo de la realidad

Una de las principales armas que utiliza el Movimiento Zapatista para llevar a cabo sus propuestas y propósitos es el discurso. Su práctica discursiva resulta relevante a la hora de interpelar los símbolos del lenguaje que permean la semántica dominante de las palabras en uso, estructurando así una realidad que por esta vía se muestra como incuestionable. Con ello, la carga afectiva propia del orden simbólico promueve o desalienta determinados comportamientos. De esta forma, analizar al Movimiento Zapatista a partir del discurso nos aproxima a sus planteamientos, puesto que «como ningún otro movimiento social y/o clandestino conocido, la experiencia viva zapatista comprueba la veracidad de la premisa básica de un tratamiento analítico de lo discursivo: que el decir es una forma de hacer» (Huffschmid, 2009, pp. 85-86).

El zapatismo ha sido capaz de utilizar ciertas funciones lingüísticas para la regeneración y construcción de la realidad, pues como lo indica John Holloway (2011), siguiendo a Marx, «el hacer humano implica proyección más allá y, por lo tanto, unidad de teoría y de práctica» (p. 45). En este sentido, el hacer se encuentra estrechamente vinculado con la producción discursiva, es decir, como una proyección propia del enunciante. La palabra se torna un elemento clave para cuestionar la realidad, pero también se vuelve un componente fundamental para la creación de otras formas de vida social acalladas por el discurso dominante—haciendo referencia al neoliberalismo y al capitalismo—. De ahí que «cualquier desviación radical que se aparte del orden institucional aparece como una desviación de la realidad, y puede llamársela depravación moral, enfermedad mental, o ignorancia» (Berger y Luckmann, 1998, p. 89), coartando con ello alternativas a lo definido como realidad oficial.

Asimismo, y para remarcar la importancia del lenguaje, el Subcomandante Marcos señala que: «desde aquella madrugada del inicio del 94, hemos dedicado, primero con el fuego y luego con la palabra, nuestra lucha, nuestro esfuerzo, nuestra vida y nuestra muerte, [...] al reconocimiento de sus derechos y su cultura» (EZLN, 2005, junio 21). En consecuencia, el valor que le otorgan los zapatistas al discurso y al lenguaje, especialmente en su dimensión simbólica, es de suma importancia,<sup>1</sup> ya que la palabra es

<sup>1</sup> De esta forma, el lenguaje aparece claramente como una categoría ontológica, es decir, algo constitutivo propiamente del ser y que le es inmanente (Tomassini, 2010).

un factor determinante para su lucha. Como le señala el subcomandante Marcos a Guadalupe Loaeza: «viera usted qué buena es esta arma. Es buena para combatir, para defenderse, para resistir. Y tiene una ventaja sobre todas las armas que tiene el gobierno, sean sus militares y paramilitares, ésta no destruye, no mata» (citado en Hernández, 2002, p. 113).

El zapatismo provoca un discurso que resquebraja el *statu quo* defendido por quienes promueven el neoliberalismo y lo avalan bajo los sistemas democráticos-liberales actuales, en especial en México. Se puede asumir que este es un:

Discurso que subvierte y ataca, al estilo de la guerrilla, determinados esquemas del pensamiento político [...] al conectarse de una manera específica (explorable) con las semánticas culturales y mitológicas modernas en el contexto de una globalización comunicativa y simbólica, a la vez que desconectándose de los repertorios clásicos de la revolución [...] o de los tópicos más comúnmente asociados con lo indígena (folclore, miseria pasiva, separatismo étnico) (Huffschmid, 2009, p. 86).

[ 52 ]

Se puede apreciar que la lucha zapatista utiliza el discurso como herramienta para generar cambios y exigir demandas, lo que lo convierte en un movimiento social singular en relación con otros. Sin embargo, para comenzar a realizar una aproximación sobre el discurso político del Movimiento Zapatista es necesario abordarlo a partir de las concepciones establecidas por Jean-Baptiste Marcellesi, Ferruccio Rossi-Landi y Oliver Reboul (Hernández, 2002): «los tres autores están de acuerdo en que son inseparables política e ideología y que ésta se plasma en un discurso» (p. 101), aunque se debe tener en cuenta que cada autor propone ciertas características distintas entre sí.

Por un lado, Rossi-Landi afirma que «un discurso revolucionario [...] se distingue de los otros discursos ideológicos porque se reconoce como tal y porque recurre a un privilegio no ya extra-histórico sino infra-histórico, o sea fundado en el futuro» (Hernández, 2002, p. 102). Por ello el discurso político revolucionario tiene un componente asociado a la construcción de algo nuevo, para lo cual es indispensable modificar la situación actual: «Para Rossi-Landi la validez racional y, por tanto, revolucionaria de un discurso, está en su relación con lo histórico; de ahí que reaccionario implique afincarse estáticamente en el pasado, disociando así conciencia y praxis, y revolucionario en proyectarse de manera dinámica hacia el futuro» (p. 102).

Marcellesi distingue una lectura ideológica de otra política, donde el discurso político «es fruto de una situación que se caracteriza por el hecho de que quien enuncia espera que su auditorio haga una lectura política de su discurso, mientras que la lectura ideológica, abarca la totalidad del discurso» (Hernández, 2002, p. 102). En concordancia, el discurso político «se fundamenta en la presentación de dos formas retóricas articuladas: una *didáctica*, cuyo fin es persuadir al oyente de que sus argumentos son verdades universales [...]. Y otra *polémica* con dos aspectos, uno en el que se refuta las afirmaciones de un adversario, y otro en el que presenta tales afirmaciones como opuestas a las suyas» (p. 102).

Por su parte, para Oliver Reboul «la relación entre ideología y discurso está mediada por la racionalización que legitima el poder en su discurso. [...] el poder no es sólo poder del Estado, lo importante es que la ideología se apoya sobre un poder y ella misma es, entonces, un poder, ya que transforma la fuerza en derecho y la obediencia en deber» (Hernández, 2002, p. 103), por lo que la ideología mediante el discurso estructura patrones de comportamiento que son entendidos como los veraces, de ahí que cualquier otra forma de conducta que desborde los modelos implementados por los esquemas ideológicos apoyados sobre dicho poder es considerada como algo que «atenta contra el poder» (p. 103): «el discurso político se construye en efecto sobre el modo de un discurso moral, él opone fines legítimos y males que evitar, buenos y malos objetos» (Ansart citado en Lazo, 2004, p. 172), lo cual denota el deber arbitrario generado por cualquier tipo de discurso político, en específico, el del discurso dominante:

Lo que caracteriza a lo ideológico es la violencia, pero ésta se justifica y se enmascara en su racionalidad, que en un nivel profano permite la discusión de las ideas en el marco de la coexistencia, en tanto establece un límite sagrado que no se puede transgredir, no permite que la discusión de las ideas rebase el espacio que su poder autoriza (Hernández, 2002, p. 103).

Por ende, el ámbito profano aporta un necesario espacio en el cual se pueden debatir y discutir ideas, sin embargo, la ideología neoliberal y el capitalismo en general han reducido los espacios que puedan generar múltiples formas de vida y diversas identidades, siendo menester recordar que la lucha zapatista, además de ser heterogénea, también lo es universal:

El impacto planetario y la universalidad de este movimiento no pueden comprenderse si se le reduce a la resistencia de algunas comunidades de Chiapas, o a otro sobresalto de la historia mexicana reciente. [...] El zapatismo no supone un repliegue comunitario ni un nacionalismo cerrado. Articula experiencias de comunidades heterogéneas, divididas y abiertas; la democracia nacional y el proyecto de una sociedad de sujetos, individuales y colectivos, que se reconozcan y puedan respetarse en su diversidad; lucha por *un mundo donde quepan muchos mundos*, un mundo que sea *uno y diverso* (Subcomandante Marcos y Le Bot, 1997, p. 7).

[ 54 ] El discurso zapatista se puede enfocar en un sentido polémico bajo la concepción del discurso político de Marcellesi, pues este reclama contra la universalidad del proyecto político moderno que intenta homogeneizar y colonizar las conductas de las personas, tratando de borrar las singularidades de los individuos y sujetos colectivos, pues justamente es esa forma moderna de universalidad la que critica el zapatismo, ya que su lucha universal apuesta por algo mucho más elevado, es decir, apuesta por la humanidad y la dignidad del ser humano. Esto se puede entender considerando que la modernidad es un proyecto totalizante que ha tenido como objetivo promover la uniformidad del pensamiento, subordinando lo particular a lo general: «El Proyecto de Modernidad tuvo como ideas guía: [...] una razón universal como orden cósmico accesible a la conciencia racional, y la suposición de que un sujeto centrado y central, activo y responsable. La Modernidad ha defendido la idea del progreso como proceso lineal, irreversible y necesario» (Friedmann, 2010, pp. 4-5).

De suyo, se puede establecer que todo lo que escapa de la razón se encuentra fuera de lugar, pues lo que se necesita es una certidumbre que permita controlar y clausurar la realidad, que todo lo que se establezca tenga lógica y coherencia. Es por ello que para encajar en este rompecabezas lo que se necesitan son respuestas creíbles y controlables. En sentido contrario, el EZLN tiene como virtud:

Reconocer que no tenía respuesta y que debía aprender. Ésta es la primera derrota del EZLN, la más importante y la que lo marcará de ahí en adelante. Cuando el EZLN se enfrenta a algo nuevo y reconoce que no tiene solución para ese problema que tiene que esperar y aprender, deja de ser maestro. Lo único que puede aportar ante esa realidad es un montón de preguntas, pero ninguna respuesta (Subcomandante Marcos y Le Bot, 1997, pp. 62-63).

Esto último resulta interesante puesto que todo discurso dominante genera certezas y no vacilaciones que van constituyendo un «saber» que legitima una forma de hacer las cosas, de establecer y justificar un orden imperante. Dicha legitimación justifica el orden institucional, adjudicando dignidad normativa a sus imperativos prácticos, así la legitimación tiene un elemento tanto cognoscitivo como normativo. En otras palabras, la legitimación no es solo cuestión de «valores»: implica también «conocimiento» (Berger y Luckmann, 1998, p. 122). De esta manera, al justificar el orden institucional se aminoran las posibilidades de construir otras realidades, ya que además afecta directamente las subjetividades, llegando a condicionar sus propios sueños, de ahí que el lenguaje sea fundamental para explicar y justificar el proceso de institucionalización, pues este «se convierte en base e instrumento del acopio colectivo del sujeto» (p. 91).

En efecto, se puede deducir que el camino recorrido por el Movimiento Zapatista ha sido en torno a un constante aprendizaje, que siempre permite su reconfiguración y la creación de nuevas formas de combatir, sin perder de vista que la base de su movimiento se articula en la batalla contra el neoliberalismo y a favor de la humanidad y de la dignidad, lo cual se plasma en las palabras del comandante Tacho, al recalcar que «hacer la revolución [...] es como ir a clases en una escuela que todavía no está construida» (citado en Holloway, 2001, p. 175).

[ 55 ]

### 3. Ética, política y revolución en la significación zapatista

Retomando lo expuesto por Reboul, para acercarse a una comprensión discursiva de la praxis zapatista se distinguen dos tipos de ideologías:

Por un lado se hablará de la existencia de una ideología «difusa (al servicio del poder) y otra *sectaria* (contra una forma de poder)», [en cuanto que la segunda] acentúa el efecto de tensión entre el contexto y la figura, pues «de esa tensión nacen lo cómico del juego de palabras, la poesía de la metáfora, el sarcasmo de la ironía» (Hernández, 2002, p. 104).

En torno a los lineamientos expuestos con base en Rossi-Landi, Marcellesi y Reboul se puede constatar que el discurso zapatista contiene varios componentes de los elementos señalados por estos autores. Sin embargo, hay que mencionar que no todos los elementos constituyen la totalidad de dicho discurso, pues en algunos aspectos se asemeja, pero en otro se aleja.

Es así como el discurso zapatista en particular, por medio de una de sus figuras más emblemáticas, el subcomandante Marcos, pertenece a lo que Rossi-Landi denomina discurso revolucionario, «puesto que se proyecta hacia el futuro, sin embargo, la tesis del filósofo italiano no cuadra del todo con dicho discurso, en tanto su proyección al futuro se apoya en la reivindicación de un pasado indígena que ha sido silenciado por el discurso del poder establecido» (Hernández, 2002, p. 104). Ello se aprecia muchas veces cuando el discurso zapatista se articula con la memoria, apelando a la figura de Emiliano Zapata, haciendo alusión a lo ocurrido en la revolución mexicana, como ejemplo de un levantamiento en contra de la exclusión y del sometimiento, de ahí que estos resalten que son los «herederos de Zapata»; además de esto, se incorpora y articula como elemento esencial el componente indígena, al establecer en la *Primera Declaración de la Selva Lacandona* (1994), que ellos son «producto de quinientos años de lucha: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el expansionismo norteamericano» (EZLN, 2005, junio 21).

[ 56 ]

De esta manera, los quinientos años reflejan lo ocurrido desde la dominación y explotación de Occidente hacia el continente latinoamericano, mediante la llegada de Colón al supuesto «Nuevo Mundo»; sin embargo, se debe acotar que el zapatismo se encuentra ligado «a la necesidad de defenderse en contra de la explotación y al deseo de alcanzar un futuro en el que gocen de mejores condiciones de vida» (Leyva, 1999, p. 8). Paralelamente, el discurso emanado del zapatismo y en especial centrado en la persona del subcomandante Marcos se relaciona con lo que «Reboul llama una ideología sectaria que usa el lenguaje connotativo para construir un discurso que se contraponga al oficial —en términos de oposición— entre un discurso político mentiroso o hipócrita que se presenta como aquel que posee la certeza de la racionalidad y uno utópico que pone lo ético por encima de lo político» (Hernández, 2002, p. 104).

El discurso zapatista tiene como principal énfasis centrarse en la dignidad, lo cual se vincula a una perspectiva moral, debido a que lo que se pretende generar es un «deber ser». Es por esto mismo que rompe los esquemas de la política moderna tradicional, al instalarla con propiedad específicamente en el campo de la ética, puesto que usualmente desde Maquiavelo «la razón política se mueve en una esfera amoral, donde lo malo y lo bueno están subordinados a la ejecución de la obra política» (Godoy, 1994, p. 394), es

decir, el campo de la política no puede ser juzgada con la misma óptica ética con la que se juzgan los actos cotidianos o sociales, en tanto que esta se piensa como una esfera autónoma. En contraste con aquello, la praxis discursiva del zapatismo no se remite a un acto meramente descriptivo de la política, sino que comporta un compromiso que prescribe, que es en sí mismo normativo, esto se aprecia con claridad en el principio de «mandar obedeciendo». En cuanto a lo trazado por Marcellesi: «el discurso de Marcos [...] cumple con los dos planos: el pedagógico, pues la presencia de los mitos antiguos mayas tiene como función cambiar nuestra manera de ver —entender— el mundo; y otro polémico, que se presenta bajo la forma de la sátira en la que ridiculiza tanto al discurso oficial en su pobreza moral como a sus voceros» (Hernández, 2002, p. 105).

Es ahí donde el discurso zapatista da un vuelco significativo a la manera tradicional de entender los fenómenos políticos, ya que su producción discursiva vincula directamente el componente ético y la narrativa de sus ancestros, es decir, los mayas, lo cual pone en suspenso la forma tradicional del acontecer político moderno. Los zapatistas «llegaron como gente prehistórica saliendo de sus cuevas, hablando de dignidad y humanidad» (Holloway, 2001, p. 172), algo extravagante para la dinámica política de la democracia liberal, que por lo demás piensa la política bajo el alero de un mercado racional entre ciudadanos-consumidores y políticos-ofertantes, ya que su praxis conlleva un profundo componente ético, en tanto que pretenden transformar la realidad que los oprime por una liberadora:

Y aquí está la paradoja de la guerra zapatista: si perdemos, ganamos; y si ganamos, ganamos. La clave está en que la nuestra es una guerra que no pretende destruir al contrario en el sentido clásico.

Es una guerra que trata de anular el terreno de su realización y las posibilidades de los contrincantes (nosotros incluidos).

Es una guerra para dejar de ser lo que ahora somos y así ser lo que debemos ser (EZLN, 2011, enero-febrero).

De esta forma se puede establecer que mediante el discurso los zapatistas han logrado un acto revolucionario, puesto que la palabra cobra relevancia para generar transformaciones que permiten pensar lo impensado, pero que también logran posicionar a quienes han sido acallados durante siglos. Es así como el discurso zapatista ha sorteado la exclusión y marginación

que producen los discursos dominantes que han actuado históricamente en Latinoamérica, en especial hacia los pueblos indígenas. Por esto mismo el Movimiento Zapatista es significativo en comparación a otros movimientos sociales de la región, ya que ha logrado poner en tela de juicio los patrones culturales que se presentan como veraces, abriendo paso a la generación de nuevos símbolos y logrando un fuerte posicionamiento de aquellos que habían sido excluidos durante quinientos años.

En consecuencia, además de lo expuesto, es importante apreciar que otras de las características que ayudan a que este movimiento sea singular es la práctica que ha realizado en torno a cómo se pueden realizar los cambios estructurales, puesto que el zapatismo se ha alejado de las visiones clásicas de revolución, en particular de las que se vinculan a las teorías clásicas de izquierda, lo cual no quiere decir que se desvinculen por completo de estas corrientes:

El zapatismo es el intento de rescatar la revolución de los escombros de la historia, pero el concepto de revolución que emerge de estos escombros sólo puede tener sentido si es un concepto nuevo [...] la lucha política se ve a sí misma desnuda de los ropajes oxidados que le heredó el dolor, es la esperanza la que la obliga a buscar nuevas formas de lucha, es decir nuevas formas de ser políticos, de hacer política (Holloway, 2001, p. 173).

[ 58 ]

Así, además de introducir una nueva forma de establecer lo que se entiende tradicionalmente por hacer la revolución, también producen un cambio en la manera de entender la política: «el gran aporte de los zapatistas ha sido romper el vínculo entre revolución y control del Estado [...]. Tenemos que pensar en la revolución de otra manera. Tenemos que romper la identificación de la revolución con la toma del Estado» (p. 174). Esto se puede entender como que el Estado no es precisamente el centro del poder, es decir, no es el destinatario exclusivo de este:

El Estado no es el lugar privilegiado del poder; su poder es un efecto de conjunto. Hay que atender a la microfísica del poder: a sus hogares moleculares. Este espejismo del Estado vehicula, por lo menos dos grandes errores políticos: a) plantear la toma del Estado como toma del poder; b) plantear un contra-Estado (El Partido, el Sindicato) como forma óptima de ejercicio del poder (Foucault, 2008, p. 10).

Efectivamente, el discurso sobre el Movimiento Zapatista se vincula con lo señalado, debido a que no atiende al Estado como el elemento central para ejercer el poder; más bien, los zapatistas, por medio de sus prácticas discursivas, ejercen una manera de resistencia al poder tradicional, ya que su forma de organización expresa una alternativa a la democracia liberal y al modelo económico neoliberal.

De esta manera, la peculiaridad de los zapatistas reside en el empleo de la palabra como herramienta que promueve transformaciones sociopolíticas, en contraposición a la tradicional forma de concebir la revolución frente a los clásicos paradigmas revolucionarios. Así, el discurso zapatista «es un acto poético, una *poiesis*, donde la palabra se concibe como el acto fundacional de una revolución que, antes que hacer pura política, trabaja en pos de una ética. Su lucha no es por el poder político, sino por la dignidad de la palabra» (Hernández, 2002, p. 106). Dicho de otro modo, la forma de modificar los paradigmas se realiza mediante el discurso producido por ellos mismos, sin necesidad de emplear la violencia física, ni mucho menos transformándose en un actor tradicional del sistema político democrático. Por ende, se debe destacar que el zapatismo denuncia el abuso del poder a través de la palabra como herramienta y arma principal, transformando mediante ella la realidad, creando nuevos símbolos perdurables que tensionan lo instituido y dialogan con otras formas resistencia

[ 59 ]

Es así como la retórica de los zapatistas ha sido significativa para derribar muros y hacerse conocidos, ya que han planteado una variedad de desafíos al dejar un cúmulo de interrogantes sobre el funcionamiento político, social y económico de los gobiernos actuales, dejando entrever las enormes fisuras que el sistema ha provocado. Desde esta perspectiva, se puede plantear que la rebelión zapatista ha poseído durante toda su trayectoria un carácter discursivo estructural o dimensión semántica.

#### **4. Las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles: una institucionalidad paralela al sistema político mexicano**

La Juntas de Buen Gobierno (JBG) y los Caracoles se crearon en 2003 como dos formas de organización *sui generis* del Movimiento Zapatista para generar una institucionalidad que pueda otorgar mayor autonomía y resistencia al movimiento, y que reafirme su legitimidad, aun cuando en los ámbitos nacional e internacional la posea. Dichas instituciones

representan un punto de inflexión para el movimiento, ya que dentro de ellas se logran plasmar algunos de sus principios y su relevancia reside en tres propiedades principales:

1) es un tema que se vincula con otros (movilizaciones políticas, instituciones informales, politización de lo indígena) ...]; 2) las JBG y los Caracoles son instituciones creadas por un movimiento político que no tienen total cabida en el marco legal mexicano, [...]; 3) en las JBG y los Caracoles se gestan procesos políticos-sociales relacionados con aspectos tales como la democracia, el desarrollo social y la práctica de la autonomía que buscan convertirse en una alternativa al desencanto de los mismos procesos generados en la arena política oficial (Martínez, 2006, p. 216).

De este modo, estas organizaciones ofrecen un vínculo con una diversidad de organizaciones, demostrando la heterogeneidad que presenta y constituye al Movimiento Zapatista. A su vez, en la lucha por generar una construcción paralela a la formal-legal, encuentran en estas instituciones una alternativa realmente democrática al régimen político mexicano, basadas en una práctica política comunitaria y en un ejercicio horizontal del poder, llevando a la praxis el quiebre establecido con los mecanismos institucionales y tradicionales ofrecidos por la democracia liberal, resignificando con ello la praxis política.

[ 60 ]

De manera resumida, se puede constatar que las JBG y los Caracoles surgen con motivo de «llevar a la práctica sus ideas de gobierno autónomo, y evitar seguir recibiendo limosnas y/o la imposición de proyectos externos por parte de la sociedad civil nacional e internacional» (Martínez, 2006, p. 218), es decir, se articulan como base material del discurso.

## 5. El principio de «mandar obedeciendo»

La particularidad de las JBG y los Caracoles reside en el principio de «mandar obedeciendo», pues con esto la política no es vista en un sentido tradicional, sino que se encuentra cargada de un sentido ético:

La idea de la *política vinculada a la ética* [...] rebasa y quiebra completamente la noción de la política, separada y vaciada de lo ético, de lo social y de lo histórico, y que afirma cínicamente que «el fin justifica todos los medios», auto concibiéndose además como

una actividad supuestamente muy compleja y sofisticada, donde los pocos, las élites, los políticos profesionales, detentan el monopolio de un mando despótico y prepotente, y los muchos, los subalternos, los ciudadanos de a pie, se ven forzados a obedecer (Aguirre, 2010, p. 67).

Esto se comprende si se pone de manifiesto que la concepción moderna de la política se encuentra estrictamente ligada a una noción de poder que se articula con determinadas estructuras, dispositivos y orden, puesto que:

La política sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado [...]. Cuando se dice que una cuestión es una cuestión política, [...] entonces se entiende siempre con ellos que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes de la respuesta a aquella cuestión (Weber, 2005, p. 1056).

En este sentido, al poder tradicionalmente se le ha entendido de manera negativa, ya que se vincula a ciertos tipos de coerción. Es así como el poder, en su expresión política, se concibe como la «probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad» (Weber citado en Bouza-Brey, 1999, p. 40). Por lo tanto, cabe destacar que el poder posee dos características generales en su sentido tradicional: en primer término, es un fenómeno relacional, es decir, debe haber más de un individuo para que exista una relación de poder; en segundo lugar, la relación de poder es asimétrica (Montbrun, 2010, p. 370). Debido a esto, se tiene que pensar al poder desde una perspectiva de mando-obediencia, ya que no todas las partes relacionadas poseen la capacidad de ejercer el poder. Por su parte, el principio de «mandar obedeciendo», al vincularlo al campo de la ética, realiza un giro radical en relación con la concepción moderna de política y poder, puesto que se hace necesario observarlo desde una óptica normativa:

Mandar-obedeciendo —sabe que no sabe—, a diferencia del poder en el gobierno, que simula saber el saber y que si bien no sabe que no sabe nada [...]. El poder representa entonces, para el zapatismo un problema político por ético, pues el discurso simulado ejerce la violencia imponiendo su voluntad [...], bajo la máscara de una doctrina moralizante que postula saber lo que es bueno para todos, con lo que

justifica la actitud destructiva que tiene ante todo lo que se opone a él, pues su meta es que nada se mueva, en ello se sostiene la inmovilidad de su certeza (Hernández, 2002, p. 106).

El zapatismo instala así una noción de poder horizontal, es decir, permite verlo de una forma positiva y no coercitiva, donde poseerlo no significa la opresión de un sujeto hacia el otro, sino que se trata de un reconocimiento del otro, bajo un criterio de no-exclusión (Villoro, 2007) entre las diversas partes que se encuentran en esta relación de poder:

Al medirse con el otro, el sujeto ya no se ve simplemente como diferente sino que, al mismo tiempo que afirma su diferencia, proclama su igualdad con el oponente. Es un paso en el establecimiento posible de valores y normas comunes. Pero serían normas que no decretarían ninguna uniformidad entre los adversarios, sino abrirían la posibilidad de reconocimiento recíproco de una igualdad en la facultad de acceder a valores comunes, sin eliminar las diferencias (Villoro, 2007, p. 33).

[ 62 ]

De esta forma, los zapatistas «aspiran a un replanteamiento de la cultura política en el sentido de una inversión de la pirámide del poder. Su concepción de democracia es una sociedad en la que el poder estaría situado en la base y las instituciones, los representantes, los elegidos estarían al servicio de esa base, conforme al principio *mandar obedeciendo*» (Subcomandante Marcos y Le Bot, 1997, p. 36). Todos sus participantes serían responsables de todo ante todos, ya que al desvincular el poder de su perspectiva reificada la política se entendería en un sentido inverso al juego político tradicional, donde el poder es algo que se obtiene y no se produce y (re)produce, provocando que el sujeto se olvide de su propia creación del mundo, perdiendo de su conciencia la dialéctica entre hombre creador y creación, en otras palabras, entre sujeto productor-productido (Berger y Luckmann, 1998).

Muy por el contrario, los zapatistas, al emplear el principio de «mandar-obedeciendo», asimilan la dialéctica enunciada anteriormente, ya que al mandar producen y crean ciertas estructuras, siendo al mismo tiempo producidos, puesto que obedecen. En este sentido, se puede observar que el Movimiento Zapatista posee conciencia de que aún ante un mundo objetivado, el mundo social ha sido modelado por el ser humano y, por tanto, puede ser remodelado o recreado por él mismo (Berger y Luckmann 1998).

## A modo de conclusión

Respecto a lo inicialmente planteado, se puede concluir que el Movimiento Zapatista, mediante su producción discursiva y praxis respectivas, ha realizado quiebres significativos en cuanto a ciertas nociones tradicionales del quehacer político, en especial sobre lo que se entiende por política y poder, puesto que mediante su discurso político, basado en aspectos éticos, ha procurado acentuar la creación de nuevos símbolos, mostrando desde una perspectiva crítica la arbitrariedad y la violencia del discurso dominante, ya que este se ha encargado de imposibilitar cualquier alternativa de forma de vida, mermando con ello la heterogeneidad y diversidad de mundos existentes.

Bajo la misma línea, el Movimiento Zapatista posee conciencia de que la creación de la realidad es el resultado de la producción del ser humano y que para objetivarla es imprescindible la utilización del lenguaje y ciertas funciones de este. Cabe destacar que, además de su producción discursiva, los zapatistas han generado sus propias instituciones, las cuales han permitido poner de manifiesto que la política, el poder y la democracia se pueden ejercer de manera diferente, y para ello el discurso ha sido una herramienta fundamental de legitimación.

[ 63 ]

Sin embargo, resulta primordial señalar que el quiebre en torno a las acepciones señaladas se produce cuando los zapatistas logran resignificar y reinterpretar ciertos símbolos, los cuales se pueden observar en la materialidad del funcionamiento de las Juntas del Buen Gobierno y los Caracoles. Estos cambios estructurales en un territorio determinado han sido modificados desde lo discursivo y no como lo plantean las teorías tradicionales de cómo realizar una revolución, las cuales apuntan a la apropiación de los lugares que representan al poder por excelencia, por ejemplo, el Estado. Por otro lado, se debe considerar que el poder en general y el poder político en particular se encuentran estrechamente vinculados a la política; no obstante, es menester apreciar que las nociones tradicionales de estos conceptos se han presentado a partir de una forma vertical y excluyente, para lo cual el Movimiento Zapatista desde su producción discursiva logra invertir dichas nociones, ya que el poder es visto desde una representación horizontal y no jerárquica, y la política como un lugar inclusivo, diverso y heterogéneo. Este nuevo quehacer político es abordado desde componentes normativos, convirtiendo ciertos principios como símbolos propios del discurso zapatista.

Se destaca que el principio de «mandar-obedeciendo» permite resignificar las nociones de política y poder, generando de manera paralela una reconfiguración y cambio en las nociones de organización, puesto que tal principio constitutivo y deontológico permite la realización de un sujeto productor-productido, poniendo en cuestión la clásica discusión dicotómica en la que se plantea que el sujeto se encuentra determinado por la estructura o que este la determina. De manera contraria, en el discurso zapatista, en especial en el principio descrito, se reconoce la relación dialéctica que se genera, lo cual ha sido un factor fundamental para trastocar las nociones tradicionales de la política y el poder, ya que reconocen que la realidad y la sociedad es un «producto humano» (Berger y Luckmann, 1998, p. 84), confrontando con ello las concepciones reificadas de la política y de los marcos instituciones que la cobijan.

## Referencias bibliográficas

1. Aguirre, Carlos Antonio. (2010). La mirada neozapatista: mirar (hacia y desde) abajo y a la izquierda. *Revista Rebeldía*, (8) 68, pp. 61-72.
2. Ansart, Pierre. (1983). *Ideologías, conflicto y poder*. México, D. F.: Premia.
3. Berger, Peter y Luckmann, Thomas (coords.). (1998). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
4. Bouza-Brey, Luis. (1999). El poder y los sistemas políticos. En: Caminal Badía, Miquel (coord.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
5. Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). (2005, junio 21). Carta a la sociedad civil nacional e internacional. Recuperado de [https://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2005/2005\\_06\\_21.htm](https://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2005/2005_06_21.htm)
6. Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). (2011, enero-febrero). Carta primera (completa) del SCI Marcos a Don Luis Villoro. Las 4 partes del texto Apuntes sobre las guerras, inicio del intercambio epistolar sobre Ética y Política. *Enlace Zapatista*. Recuperado de <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2011/03/09/apuntes-sobre-las-guerras-carta-primera-completa-del-sci-marcos-a-don-luis-villoro-inicio-del-intercambio-epistolar-sobre-etica-y-politica-enero-febrero-de-2011/>
7. Firedmann, Reinhard. (2010). *El pensamiento postmoderno. buscar líneas de fuga o la pasión del pensar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
8. Foucault, Michel. (2008). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza.
9. Godoy, Oscar. (1994). Antología del pensamiento de Maquiavelo. *Revista Estudios Públicos*, 53, pp. 389-424.
10. Hernández, Laura. (2002). Detrás de nosotros estamos ustedes. La ironía en el discurso del subcomandante Marcos. *Signos Literarios y Lingüísticos*, 4 (2), pp. 101-115.

11. Holloway, John. (2001). El zapatismo y las ciencias sociales en América Latina. *Revista OSAL*, 4, pp. 171-176.
12. Holloway, John. (2011). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Santiago: LOM.
13. Huffschmid, Anne. (2009). *De los cuerpos al corpus. Una experiencia de investigación en torno al discurso zapatista y sus ecos en el mundo*. Berlín: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
14. Lazo, Jorge. (2004). Ideología y anti-globalización: Una aproximación al discurso de la vía campesina. *Revista de Ciencia Política*, xxiv (1), pp.169-188. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100007>
15. Leyva, Xóchitl. (1999). De las cañadas a Europa: niveles, actores y discurso del Nuevo Movimiento Zapatista (1994-1997). *Revista Desacatos*, 1, pp. 1-25.
16. Marsh, David y Stoker, Gerry. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
17. Martínez, Manuel. (2006). Las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles del Movimiento Zapatista: Fundamentos analíticos para entender el fenómeno. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 5 (1), pp. 215-233.
18. Martínez, Manuel. (2007). Derechos indígenas en América Latina. Emergencia política, autonomía y zapatismo. *Temas y Debates*, 13. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i13.139>
19. Montbrun, Alberto. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de poder. *Polis*, 9 (25), pp. 367-389. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682010000100022>
20. Parra, Marcela. (2005). La construcción de los movimientos sociales como sujetos de estudio en América Latina. *Athenea Digital*, 8, pp. 72-94. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n8.220>
21. Subcomandante Marcos y Le Bot, Yvon. (1997). El sueño zapatista. *El Ortiba*. Recuperado de <http://www.elortiba.org/old/pdf/suenio-zap.pdf>
22. Tomassini, Luciano. (2010). *Rompiendo códigos. El cambio cultural de nuestro tiempo*. Santiago: Consejo de la Cultura, Flacso.
23. Touraine, Alain. (1995). *Producción de la sociedad*. México, D. F.: IFAL.
24. Van Dijk, Teun. (2009). *Discurso y poder. Contribuciones a los estudios críticos del discurso*. Barcelona: Gedisa.
25. Villoro, Luis. (2007). *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
26. Weber, Max. (2005). *Economía y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
27. Zapatista Organización. (2014, 28 de noviembre). *Zapatistas - Crónica de una Rebelión* [Archivo de video]. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=Kcy5M72ioak&has\\_verified=1&bpctr=1590440821](https://www.youtube.com/watch?v=Kcy5M72ioak&has_verified=1&bpctr=1590440821)



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Entre la teoría del desarrollo y la teoría alternativa en América Latina. Algunas tensiones, retos y propuestas

*Karina Johana Martínez Jiménez (Colombia)\**

## Resumen

Este artículo realiza una reflexión acerca del discurso de desarrollo hegemónico partiendo de elementos de algunas teorías alternativas. Se exponen algunas claves para entender las críticas y propuestas a partir de teorías como el desarrollo humano y el enfoque latinoamericano. El objetivo es, por un lado, llamar la atención sobre las deficiencias en materia social que sobrevienen con las prácticas de desarrollo puramente economicistas, sobre todo para los denominados países del Sur; por el otro, destacar la descentralización del discurso hegemónico. Se recurre al análisis documental en torno a la teoría crítica del desarrollo y los derechos humanos. En la lectura realizada se observa que, si bien las teorías expuestas no necesariamente pertenecen a una misma línea, plantean la necesidad de promover propuestas con enfoque en el bienestar social y el desarrollo humano de la población, cuestión obligatoria para pensar América Latina a propósito de las sombras del paradigma hegemónico en la región.

## Palabras clave

Teoría Política; Teoría Crítica; Teorías Alternativas; Desarrollo Humano; América Latina.

**Fecha de recepción:** junio de 2019 • **Fecha de aprobación:** enero de 2020

## Cómo citar este artículo

Martínez Jiménez, Karina Johana. (2020). Entre la teoría del desarrollo y la teoría alternativa en América Latina. Algunas tensiones, retos y propuestas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 67-85. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a04

---

\* Filósofa. Miembro del grupo de investigación Civitas, Universidad de Cartagena, Colombia. Magíster en Español. Magíster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo. Correo electrónico: kmartinezj25@gmail.com - Orcid: 0000-0002-3593-241X

# **Between the Development Theory and the Alternative Theory in Latin America. Some Tensions, Challenges and Proposals**

## **Abstract**

This article reflects on the discourse of hegemonic development based on elements presented by some alternative theories. Some keys to understanding the critiques and proposals based on theories such as human development, and the so-called «post-development» in Latin American are introduced. The purpose is, on one hand, to call attention on deficiencies in social matters that come with the practices of purely economic development, especially for the so-called countries of the South. On the other hand, to emphasize the decentralization of the hegemonic discourse. To these purposes, a documentary analysis of the critical theory of development and human rights is implemented. In the analysis, it is observed that, although the theories presented do not necessarily belong to the same theoretical trend, they raise the need to promote proposals with a focus on the social well-being and the human development of the population, which is a necessary matter when thinking of Latin America in its relation to the shades of the hegemonic paradigm across the region.

## **Keywords**

Political Theory; Critical Theory; Alternative Theories; Human Development; Latin America.

[ 68 ]

## Introducción

En aras de continuar la búsqueda e implementación de una teoría alternativa de desarrollo que contribuya a la transformación social y al progreso de las naciones, es preciso que desde la teoría crítica se lleve a cabo la observación contextualizada de las prácticas de desarrollo,<sup>1</sup> un ejercicio de contraste con la realidad y necesidad de la población donde se implementan este tipo de políticas. Ámbitos como el de la cooperación internacional para el desarrollo, por ejemplo, deben tener en cuenta a los destinatarios de la ayuda como agentes y no como objetos de la acción.

Uno de los pasos fundamentales para hablar de procesos o políticas para el desarrollo es establecer los retos de partida y necesidades de la población, y esta última debe tener la facultad de participar en la gestión de sus necesidades. Un análisis inicial del contexto permite tomar decisiones más adecuadas para la creación de propuestas que atiendan a dichos obstáculos, de tal manera que se creen las garantías para el desenvolvimiento de una ciudadanía plena y territorios donde las redes sociales, económicas o culturales puedan darse mediante relaciones de libertad y no-dominación.<sup>2</sup>

Cuando se trata de desarrollo o de estándares internacionales para la medición del desarrollo, cabe formular interrogantes como: ¿es posible hablar de una nación desarrollada cuando gran parte de su población vive en condiciones de miseria?, ¿existe un beneficio a corto, mediano y largo plazo para las comunidades donde se implementan proyectos de la industria extractivista que permitan el desenvolvimiento de las oportunidades y la autonomía de sus integrantes?, ¿es válido un discurso de desarrollo que pase por encima de las necesidades básicas de la población?, ¿se trata de insistir en un desarrollo para el progreso de los mercados o de la población?

[ 69 ]

---

<sup>1</sup> En las ciencias sociales parece problemático partir de modelos o técnicas con pretendida aplicabilidad universal. En el debate social, no hay nada más objetivo que el estudio de los fenómenos de manera contextualizada, donde se responda a realidades insertas en lo espacio-temporal. Sin embargo, es posible hablar de una teoría de desarrollo que, aún partiendo de marcos generales —lucha contra la pobreza, derechos individuales y sociales, entre otros—, responda a las necesidades ciudadanas en cada caso.

<sup>2</sup> En la línea de un republicanismo contemporáneo, autores como Philip Pettit (1999) definen la libertad como un estado de no-dominación, y esta como la no dependencia arbitraria a la voluntad de otro (pp. 77-112).

Este texto busca reflexionar, a partir de la perspectiva de la(s) teoría(s) alternativa(s), sobre las deficiencias en materia social de la teoría de desarrollo hegemónico o economicista, así como exponer la importancia de una descentralización del discurso de desarrollo hegemónico en pro de un desarrollo que busque la satisfacción de los derechos humanos y el bienestar de la población. Para ello no solo se recurre a elementos de las teorías alternativas, sino que también se aplica la crítica a casos particulares en Latinoamérica.

## 1. Del discurso de desarrollo hegemónico o economicista

En 1949, el entonces presidente de Estados Unidos, Harry Truman, proclamó en el punto iv de su presentación inaugural la propuesta de una política para el desarrollo de algunos países<sup>3</sup> mediante la ayuda —tecnológica o financiera— de otras naciones. Esta visión tomó carácter académico con autores como Walt W. Rostow (1990) y ha perdurado en ámbitos tanto académicos como en las políticas para la cooperación internacional al desarrollo. El planteamiento de 1949 exponía, entre otras cosas lo siguiente:

[ 70 ]

Debemos emprender un nuevo y valiente programa para hacer que las ventajas de nuestros avances científicos y de nuestro progreso industrial estén disponibles para la mejoray el crecimiento de áreas subdesarrolladas [...]. Todos los países, incluso el nuestro propio, se beneficiarán enormemente de un programa constructivo para el mejor uso de los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia muestra que nuestro comercio con otros países se amplía cuando ellos progresan industrial y económicamente (Truman, 1949. Traducción propia).

De los puntos anteriores se infiere que: a) el desarrollo se mira desde la perspectiva de industrializados y no industrializados; b) los recursos naturales y humanos deben ponerse al servicio de la ciencia como constructora de economía avanzada y a gran escala —frente a una primitiva—; c) beneficios de la cooperación internacional, como inversión extranjera, para aquellos países que no cuentan con la suficiente industrialización y que tienen altos índices de pobreza. Luego del planteamiento de Rostow (1990),<sup>4</sup> se le da

<sup>3</sup> Propuesta que incentivaba la inversión para «desarrollar» a los países empobrecidos, ya fuera por la guerra —Plan Marshal en Europa—, o a aquellos poco industrializados o del llamado «tercer mundo».

<sup>4</sup> En donde se establecen cinco etapas del crecimiento como estadios a transitar para lograr el desarrollo: la sociedad tradicional, la creación de condiciones previas necesarias, el despegue, la marcha hacia la madurez y la era del consumo de masas.

protagonismo al crecimiento del producto interior bruto (PIB) como medidor del desarrollo económico, por cuenta de la implementación de un sistema productivo a gran escala o, en últimas, a la última etapa de la economía. Tal discurso se ha configurado como la anticipación de un futuro mejor, por cuenta de la producción infinita de bienes, y ha universalizado el modelo de producción occidental (Rist, 2002).

## **2. De las tensiones y retos del desarrollo hegemónico frente al bienestar social**

Frente a la postura que promueve la medición del desarrollo de una nación mediante el incremento de capital en el mercado —o del PIB como medidor de desarrollo— se han establecido corrientes críticas que han promovido alternativas para pensar el progreso social. Lo que ha primado ha sido el discurso de desarrollo de carácter economicista, el cual ha guiado las aspiraciones en cuanto a las políticas para el desarrollo de las naciones (Rist, 2002). Tal visión se ha sostenido en el tiempo y es conforme a los procesos de globalización de los mercados (Aldeanueva y Colado, 2011).

Una de las alternativas a tal discurso hegemónico se vio reflejada en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990) a cargo de William H. Draper y Mahbub Ul Haq, y la propuesta de crear un estándar de medición del desarrollo humano que incorporara aspectos como el acceso a la educación y a la salud, sin dejar de lado el flujo de ingresos. Dicho trabajo demostró que los índices económicos de un país no se traducen necesariamente en bienestar para la población que lo habita, pues «las cifras sobre ingresos nacionales, a pesar de ser útiles para muchos propósitos, no reflejan la composición de los ingresos ni los beneficiarios reales» (p. 31).<sup>5</sup>

[ 71 ]

En esta línea, trabajada por autores como Amartya Sen (1998; 2000), se ha planteado la necesidad de medir el progreso de una nación conforme al aumento de las capacidades.<sup>6</sup> El proceso de desarrollo se lleva a cabo en cuanto se expanden las capacidades para lograr una vida libre y en bienestar.

---

<sup>5</sup> Una posición crítica ya se había expuesto en 1972 respecto a necesidades esenciales como la nutrición, la vivienda, la sanidad, la educación y el empleo, y ante la poca reducción de los índices de pobreza, lo cual se vio fortalecido en la noción de servicios básicos desde la Organización Internacional del Trabajo en 1976 (Aldeanueva y Colado, 2011).

<sup>6</sup> El aporte de Sen en el informe de Desarrollo Humano de 1990 tiene que ver con los conceptos de libertad, capacidad y agencia (Bedoya, 2010).

La ampliación de oportunidades de los individuos, como quedó planteado en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990), se tradujo en capacidad para acceder a salud, educación, libertades individuales, políticas y derechos humanos.<sup>7</sup> Se propende por un desarrollo humano. Por su parte, autores como Daron Acemoglu y James Robinson (2012) han planteado que el aumento de libertad para las personas en el desarrollo de sus talentos y, al mismo tiempo, un escenario equilibrado para perseguir las oportunidades son posibles mediante instituciones económicas inclusivas.

Aunque la perspectiva de desarrollo humano no deja de lado los índices económicos —puesto que esto también se traduce en oportunidades para los individuos—, se hace énfasis en el bienestar de la población y añade a la medición longevidad, conocimiento y vida digna (Bedoya, 2010). Así, el desarrollo humano se constituye como una teoría crítica que busca entender el progreso de las naciones mediante una posición alternativa a la teoría clásica y establece criterios y principios para la creación de políticas en torno a la mejora del bienestar humano y la calidad de vida en las regiones (Aldeanueva y Colado, 2011).

[ 72 ]

El problema del discurso de desarrollo hegemónico es que ha centrado sus esfuerzos en prácticas que benefician la economía de los mercados, sin promover eficazmente medidas estructurales para el mejoramiento del bienestar de la población, pese a que su discurso reivindica la lucha contra la pobreza.<sup>8</sup> La idea del desarrollo como crecimiento económico infinito y sobreabundancia de bienes ha recrudescido el discurso que profundiza la brecha entre regiones, justificando la superioridad de la cultura de Occidente, con la promesa constante de que aquellos que se encuentran dentro de la población con altos índices de necesidades insatisfechas tendrán retribución (Rist, 2002).

---

<sup>7</sup> El informe establece la medición del desarrollo humano mediante el énfasis en tres indicadores: la esperanza de vida al nacer —nutrición y salud—; los conocimientos —educación o niveles de alfabetización—; manejo o acceso de los recursos —se limita a indicador de ingreso— (PNUD, 1990). Esta propuesta representa así un intento por cuantificar varios aspectos elementales del desarrollo humano, los cuales consecuentemente contribuyen al desenvolvimiento de libertad para la población.

<sup>8</sup> Aunque en la teoría clásica el crecimiento económico aparentemente se haya visto como un proceso independiente de lo estatal, se ha admitido, en la línea de economistas como Daron Acemoglu y James Robinson (2012), que las instituciones y la gestión de políticas son fundamentales para el sistema económico; con lo cual, la articulación de economía y desarrollo humano dependería de una voluntad política que trabaje en este sentido. La necesidad de dicha articulación quedó expuesta en el informe del PNUD (1990).

### 3. ¿Desarrollo para quién?

En el siglo XXI persisten innumerables retos en materia de garantías sociales y calidad de vida en Latinoamérica, los cuales van desde altas tasas de desocupación, hasta altos índices de pobreza multidimensional.<sup>9</sup> La Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (Red Ormet, 2013) publicó un informe donde expone, en relación con las tasas de ocupación por sector económico, que:

Los sectores que ocupan a la mayoría de la población cartagenera no son precisamente los de mayor participación en el PIB departamental o los de mayor crecimiento, ni en el mismo orden. Por ejemplo, mientras la industria manufacturera es la principal actividad económica dentro del PIB departamental participando con un 22,3% en promedio entre 2007-2011, para ese mismo periodo solo empleó en promedio al 12% de los ocupados de la ciudad. Esto parece ser una característica estructural de la industria de Bolívar y de Cartagena: es un sector que es altamente intensivo en capital y no en mano de obra (p. 8).

En el mismo informe también se observa que la tasa de ocupación más alta reside en el sector servicios con 70% de la población ocupada, lo que no necesariamente se traduce en estabilidad, a causa, entre otras cosas, de fenómenos como la flexibilización laboral. Muchos de estos empleos corresponden al área de turismo, restaurantes y hoteles, cuya renta se enmarca, para gran parte de los trabajadores, dentro de un salario mínimo. Recientemente, según un informe que analiza el mercado laboral de 2007-2018 en la región Caribe, se obtuvo que 58% de los trabajadores en Cartagena son informales y la calidad del empleo sigue siendo precaria (Galvis, Rodríguez y Ovallos, 2019).

La idea de la industrialización y el crecimiento del PIB como medio o enlace automático para la generación de riqueza y desarrollo de una comunidad en materia de bienestar social aparece como una promesa. Esta última esconde las falencias de un sistema que lejos de generar bienestar para el capital humano —en forma de empleo y derechos sociales, por ejemplo— se implementa como un discurso que favorece a una pequeña parte de la población, esto es, a la matriz productiva hegemónica del mercado y, por supuesto, a quienes van a la cabeza del monopolio financiero. En la

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, la medición de pobreza multidimensional por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, s. f.) en Colombia.

literatura científica reciente, autores como Acemoglu y Robinson (2012) han trabajado la crítica hacia las instituciones que pretenden aumentar su poder y enriquecerse a expensas del bienestar social, las cuales han calificado como «extractivas».

En relación con el discurso hegemónico de desarrollo, como lo expresan autores como Arturo Escobar, dicha visión no resulta novedosa, «tiene raíces más profundas en ciertas premisas ontológicas de la modernidad, especialmente la idea de progreso, la idea de lo nuevo, la idea de racionalidad y orden», donde todos estos elementos entran a formar parte de la genealogía del desarrollo (Mandujano, 2013). No obstante, es hasta el siglo xx donde cobra mayor protagonismo y se posiciona desde una cosmovisión político-económica que hace una división tajante entre aquellos países que se consideran desarrollados y los que no: «los conceptos de subdesarrollo y Tercer Mundo, como sabemos, no existían antes de los 40's [sic]; son una invención, producto del gran reacomodo que está tomando lugar alrededor del fin de la Segunda Guerra Mundial y los procesos de descolonización» (Mandujano, 2013, p. 235). Es así como desde la visión occidental surgen valores de la modernidad como industrialización, tecnificación de la agricultura, urbanización, racionalidad, el mercado, entre otros. Sobre todo, desde la perspectiva de aquellos países occidentales con el monopolio del poder económico y militar, que luego de la segunda guerra mundial, con los reajustes económicos, inmersión y monopolización de los mercados internacionales, o del triunfo en la guerra fría de los países con economías neoliberales,<sup>10</sup> crecieron exponencialmente respecto de las antiguas colonias.

[ 74 ]

La implementación de políticas económicas para el desarrollo —de la mano de instituciones financieras internacionales—, para la tecnificación y producción de economía a gran escala hacia ciertas regiones, no ha significado la terminación de fenómenos como el hambre o la miseria para estos territorios.

En vez del reino de abundancia prometido por teóricos y políticos de los años cincuenta, el discurso y la estrategia del desarrollo produjeron lo contrario: miseria y subdesarrollo masivos, explotación y opresión

---

<sup>10</sup> Véase el éxito del proyecto neoliberal de Margaret Thatcher en Reino Unido o de Ronald Reagan en Estados Unidos, frente a la derrota del proyecto de la «socialdemocracia» como alternativa (Lander, 2015). El discurso del *There is not alternative* tuvo gran expansión y sobrevino la política de concentración de la riqueza por encima del pensamiento socialista.

sin nombre. La crisis de la deuda, la hambruna, la creciente pobreza, desnutrición y violencia son apenas los síntomas más patéticos del fracaso de cincuenta años de desarrollo (Escobar, 2007, p. 21).

Las agendas nacionales guiadas en torno al discurso hegemónico han sostenido la base de políticas que han permitido monopolios de acumulación de riqueza de los dueños de los medios de producción —matriz productiva en gran medida extranjera—, a costa de la precarización de las condiciones laborales de la población cuyo único medio productivo es su propia fuerza de trabajo. En el marco de una sociedad democrática o de un Estado social de derecho como constitucionalmente lo es Colombia, en ciudades como Cartagena de Indias persisten altos índices de exclusión social, que con las políticas de ajuste estructural de la década de 1990 —Consenso de Washington— y cuyas principales consecuencias fueron la disminución en el gasto público o la flexibilización en la contratación laboral, han reproducido hasta los últimos años condiciones de inestabilidad e informalidad (Zúñiga y Valencia, 2016, p. 147), pero también un incremento en la inseguridad a causa del fenómeno de exclusión social, producto, muchas veces, de la falta de reconocimiento y apreciación por la comunidad de la que se hace parte, claro está, en tanto se continúa marginalizando aquellas poblaciones que quedan excluidas del sistema económico, pero cuya situación es el resultado de la propia estructura excluyente de dicho sistema (Zúñiga y Valencia, 2016).

[ 75 ]

El afán por la implementación de una agenda para el desarrollo y la instauración del discurso hegemónico en la subjetividad ciudadana se ha visto fortalecido mediante agendas internacionales, las cuales han configurado principios-reglas económicas que favorecen la empresa privada —mediante cláusulas en los tratados de comercio e inversión internacionales— y dejan de lado las políticas de bienestar o la garantía de derechos sociales, pasando por encima el hecho de que gran parte de la población del llamado *tercer mundo* continúa viviendo en condiciones de precariedad en muchas de sus comunidades. Incluso la propia teoría hegemónica del desarrollo entra en crisis cuando los supuestos mecanismos para el progreso y la lucha contra la pobreza en estas regiones no responden a la satisfacción de necesidades básicas a mediano o largo plazo.

Después de más de dos décadas de aplicar políticas de ajuste neoliberales, autodenominadas de cambio estructural, el crecimiento en América Latina es débil, con continuas crisis monetarias, de cambios

y financieras y bajos coeficientes de inversión. Es correcto plantear que el subdesarrollo o el *mal desarrollo*,<sup>11</sup> como también lo llamaba Celso Furtado, avanzó en la región (Vidal y Guillén, 2007, p. 12).

La teoría del desarrollo humano ha advertido desde el siglo pasado sobre la necesidad de enlazar el desarrollo con el bienestar de la población, el aumento de las oportunidades y las libertades. Sin desestimar el crecimiento del PIB, los ingresos deben ser un medio y no un fin en sí mismos cuando de progreso se trata (PNUD, 1990). El debate en torno a la necesidad de luchar contra la pobreza no es nuevo, pero el enfoque del discurso hegemónico de desarrollo no ha tomado en serio la creación de políticas capaces de garantizar las necesidades multidimensionales de la población. En cuanto al modo de abordar la situación en la región hay quienes afirman que «el problema no es el crecimiento sino el tipo de desarrollo y esta orientación es un problema político [...] el drama en América Latina no es el crecimiento, sino la redistribución» (Fornillo, 2018, p. 24).

#### 4. Posdesarrollo: teorías alternativas para pensar(nos)

[ 76 ]

Ante el discurso del desarrollo puramente economicista, han surgido otras corrientes críticas que hacen frente a dicha visión, como es el caso de la teoría de la dependencia (TD).<sup>12</sup> A grandes rasgos, esta expone que la causa del «subdesarrollo» no es la falta de capital y tecnología, sino que es consecuencia de la articulación interna de relaciones de explotación de clase al interior de los países. Pero, sobre todo, por una situación de dependencia de unos países pobres respecto de otros países ricos (Mandujano, 2013). La TD plantea, entre otras cosas, que las raíces del subdesarrollo se encuentran en la conexión entre dependencia externa y explotación interna (Escobar, 2005).

Otras propuestas para pensar el desarrollo han planteado prácticas alternativas, dentro de las cuales se encuentran: el desarrollo sustentable, el participativo, con equidad de género, entre otros. También es conocido el llamado «posdesarrollo», como propuesta para descentralizar el objeto del

---

<sup>11</sup> Cursiva añadida.

<sup>12</sup> Entre los autores de la corriente se encuentran Raúl Prebisch (1981), Celso Furtado (1999) y Aníbal Quijano (2000). Uno de los principales argumentos sostiene que la dependencia de unos países respecto a otros se da en las relaciones comerciales internacionales y su condicionamiento a la matriz productiva. Se hace la distinción entre centro y periferia.

discurso hegemónico como eje de construcción social. Con ello se busca que el imaginario de desarrollo puramente economicista no sea un punto central en la agenda política y se abra el camino para establecer otros discursos en las prácticas económicas y socioculturales de las regiones.

Se observa que el concepto de desarrollo, así como las instituciones, son un producto cultural, que nacen dentro de un contexto y que han sobrevivido a la cabeza de aquellos países con el control del poder económico, cultural, militar, entre otros. Este discurso se ha extendido a más regiones y, gracias a instituciones internacionales en el marco de la cooperación para el desarrollo, se materializan en políticas dentro de las agendas nacionales (Escobar, 2005).

Pensar más allá del desarrollo y descentralizar el discurso clásico a partir del posdesarrollo —en la línea de Arturo Escobar y Gustavo Esteva (2016)—, lejos de parecer una quimera, se convierte en una alternativa para pensar en procesos de transformación social y políticas para el bienestar de la población. Cuando los especialistas del mundo advierten sobre la crisis medioambiental o cuando se observa que los altos índices de pobreza persisten; cuando la contratación laboral se flexibiliza ocasionando inestabilidad para la clase trabajadora; cuando persiste el desplazamiento en las zonas rurales, el extractivismo o la titulación arbitraria de tierras en favor de unos pocos; o cuando una gran población no tiene acceso a servicios básicos, es claro que la discusión en torno al bienestar humano y al progreso social sigue vigente y las prácticas de desarrollo siguen demandando nuevos planteamientos.

[ 77 ]

La idea de un Estado de bienestar, de un Estado interventor, ha sido desplazada casi por completo por una cosmovisión berlineana,<sup>13</sup> la cual ve en la sustitución de las garantías sociales la mejor forma de garantizar «libertades». Se observa que el discurso hegemónico continúa promoviendo el crecimiento económico en abstracto por encima del bienestar y libertades de los ciudadanos. «Hemos entrado en un contexto en el que la extensión y la generalización del mercado —que se proclama falazmente como libre— ha provocado que los derechos humanos comiencen a considerarse como “costes sociales” de las empresas que hay que ir suprimiendo en nombre la competitividad» (Herrera, 2008, p. 19).

<sup>13</sup> Se entiende el concepto berlineano de libertad como «no interferencia» o «libertad negativa» (Pettit, 1999).

Desde la perspectiva de corrientes como el posdesarrollo se ha llamado la atención sobre prácticas de comunidades rurales o ancestrales que comparten modos de articulación social, política y económica que no necesariamente se han limitado a un tipo de cosmovisión cerrada. El debate ha girado en torno a procesos para el desenvolvimiento de la autonomía o lo comunal, ejemplos que pueden ser contrastados con casos como los de Chiapas, Oaxaca o el Norte del Cauca (Escobar y Esteva, 2016). En este marco progresista, que ha dado pasos importantes en países como Ecuador o Bolivia y sus procesos constituyentes, «los procesos emergentes visibilizan a diversos grupos excluidos y postergados (indígenas, mujeres, campesinos, desocupados, entre otros), convirtiéndolos en verdaderos protagonistas en la construcción de alternativas» con un enfoque de economía social (Serrano y Mutuberría, 2010, p. 2955).<sup>14</sup>

Focalizados en la interconexión de las distintas esferas humanas — económica, política, social, medioambiental, cultural—, existen otros aportes como los denominados *integral and sustainable human development*, los cuales tienen en cuenta tanto la articulación de las distintas esferas, como las necesidades, capacidades y potencialidades de los seres humanos. Lo central son los individuos y la calidad de vida, sobre la base de principios como la libertad, la autonomía, la convivencia y la inclusión social (Walsh, 2010). En una propuesta como esta se puede encontrar tanto aportes de la teoría del desarrollo humano como del enfoque latinoamericano.

[ 78 ]

En relación con algunas de estas alternativas de desarrollo frente al discurso economicista, se ha procurado tener en cuenta las formas de articulación de comunidades populares o rurales. Se ha observado que incluso cuando han tenido influencia del fenómeno de la globalización<sup>15</sup> han sostenido la supervivencia de imaginarios que distan de la visión hegemónica de lo bueno. Se ha llevado a cabo un desenvolvimiento de modos de gestión desde una perspectiva de la hibridación. Respecto de pueblos indígenas

---

<sup>14</sup> Dicha economía social tiene diversos enfoques. Puede entenderse, en la línea de Boaventura de Sousa Santos, como experiencias capaces de darse incluso dentro del sistema capitalista y que se caracterizan por principios como la igualdad en la toma de decisiones de los trabajadores, en la equidad en los ingresos fruto de la producción o en la protección del medio ambiente (Serrano y Mutuberría, 2010, p. 2966).

<sup>15</sup> El carácter monopolístico del poder en los procesos de globalización tiene que ver con la «reconcentración» de los medios de producción, donde han intervenido los grupos financieros llevando a niveles sin precedentes la acumulación especulativa y desarrollando el carácter «predatorio» de dicho proceso (Quijano, 2000).

o comunidades ancestrales, «estos grupos encuentran sustento entre las complementariedades que existen entre diversos mundos sin pasar por alto los antagonismos y se articulan con economías de mercado mientras encuentran anclaje en el conocimiento y las tecnologías indígenas» (Escobar y Esteva, 2016, p. 24).

Uno de los elementos importantes a destacar en la perspectiva latinoamericana es la confrontación con la linealidad de la teoría de Rostow (1990). Mientras que el modelo de desarrollo hegemónico percibe el crecimiento del PIB en un paralelismo con el progreso tecnocientífico y de acumulación de capital, la propuesta alternativa no concibe la historia de manera lineal. Como lo demuestra la experiencia, las prácticas sociales de muchas comunidades han podido llevarse a cabo mediante una complejidad de apropiaciones. Estas van desde la integración selectiva y efectiva del mundo moderno, hasta la complementariedad con la protección de la naturaleza y tecnologías propias (Escobar y Esteva, 2016).

Pero no se trata de imponer un biocentrismo que siga en la misma línea de las dicotomías Norte-Sur, Sur-Norte. Las teorías alternativas han procurado pensar nuevas formas de articulación y han llamado la atención a la contextualización de las prácticas de desarrollo en función de la satisfacción de necesidades y de bienestar.

[ 79 ]

Dentro de las propuestas en la corriente del posdesarrollo se encuentran formas alternativas de la apropiación de los espacios, de territorios o de relaciones económicas alternativas,<sup>16</sup> o la multiplicación de centros y agentes de producción de conocimiento que den respuesta a las necesidades y los problemas inmediatos de la comunidad. Como ejemplo de propuestas alternativas de articulación social en Colombia, están, entre otras, las comunidades negras del Pacífico Sur colombiano:

Los activistas y las comunidades mismas no solo han reclamado su derecho como productores de conocimientos (junto con los expertos convencionales, y sea en oposición a estos o bien hibridando los conocimientos expertos y los locales), sino que al hacerlo han desarrollado una conceptualización alterna del Pacífico como un «territorio-región» de grupos étnicos que no corresponde a la construcción convencional de un lugar para el desarrollo regional.

<sup>16</sup> Una alternativa ha sido la denominada «economía social» (Serrano y Mutuberría, 2010), así como la enfocada a una propuesta ecológica y social (Actis, Herrero y Cotarelo, 2019).

Además, han elaborado lo que se podría denominar una ecología política alternativa basada en nociones de sostenibilidad, autonomía, diversidad y economías alternativas que no se conforman al discurso dominante del desarrollo (Escobar, 2005, pp. 20-22).

Otro ejemplo de prácticas alternativas desde lo local ha sido la parroquia Salinas en la provincia de Bolívar, Ecuador, donde se implementó un proceso productivo comunitario para el progreso económico. Uno de los logros de este proyecto alternativo fue el funcionamiento —en tanto redes cooperativas y solidarias— de la llamada *minga* para el trabajo comunitario. Esta se encarga de convocar la participación de los miembros de la comunidad para la realización de obras de interés común. Entre los resultados de dicha práctica se destacan la construcción de caminos vecinales, casa comunal, escuela, colegio, entre otros (Naranjo, Abad y Ramos, 2018, p. 137). Estas prácticas representan esfuerzos para la acción solidaria en la erradicación de la pobreza, la contribución al mejoramiento de la infraestructura de las comunidades o la descentralización del sistema productivo.

[ 80 ] En definitiva, propuestas alternativas como la del posdesarrollo nacen como crítica al discurso hegemónico y se plantean objetivos como la construcción de naciones justas y democráticas, descentralización del concepto de desarrollo en tanto que discurso hegemónico, así como la reivindicación de movimientos sociales como prácticas y fuentes de conocimiento (Naranjo, Abad y Ramos, 2018). Es importante resaltar el papel de los pueblos y los activismos que desde América Latina —y también en países de Europa, África y Oriente Medio— se movilizan en un llamado por el establecimiento de propuestas para el bienestar social, las prácticas de desarrollo cooperativas y sostenibles. En esta línea se destaca la persistencia de las luchas en contra, por ejemplo, de muchas industrias extractivistas,<sup>17</sup> como la minería a cielo abierto o la extracción de hidrocarburos, entre otras (Lander, 2015, p. 48).

No parece que los planteamientos en la línea de los nuevos movimientos alternativos sean románticos, pero tampoco se trata de caer en una romantización de las tradiciones rurales o los movimientos sociales. Las sombras en materia social del modelo hegemónico demuestran que el mito del crecimiento económico no responde adecuadamente a la satisfacción

---

<sup>17</sup> En relación con la industria extractivista y su lógica insostenible, véase Yayo Herrero (2018).

de necesidades, de bienestar social o de aumento de libertades. Dentro del modelo continúan las relaciones estructurales de miseria, precarización, detrimento de los recursos naturales, falta de reconocimiento y desapego social. No se trata de ver el crecimiento de la economía como un enemigo, sino de replantear una y otra vez la dirección y la función que desde las políticas públicas se hace de ello. “No es romántico [...] apoyar a quienes se oponen a estas tendencias, especialmente cuando la tierra misma está, por así decirlo, “de nuestro lado”, dadas las advertencias que nos proporciona mientras la herimos cada vez más profunda y extensivamente» (Escobar y Esteva, 2016, p. 23).

Si algo en común tienen las teorías alternativas es la insistencia en que las políticas que se pongan en práctica para los planes de desarrollo nacionales estén guiadas por la búsqueda de bienestar, de libertad y de acceso a oportunidades de quienes habitan los territorios.

Las formas de vivir una «buena vida» son muchas y corresponde a cada sociedad inventar la suya. Lo que no supone, de ninguna manera, una justificación de las injusticias actuales aceptando que los unos continúen «desarrollándose» mientras que los otros deberían contentarse con una «pobreza digna», bajo el pretexto falaz de que esto corresponde con sus culturas respectivas (Rist, 2002, p. 7).

[ 81 ]

No se trata de establecer un estatus superior de una práctica sobre otra, más bien, se trata de reflexionar sobre un enfoque de desarrollo que tenga en cuenta el respeto por lo propio, por la ampliación de las oportunidades, que brinde garantías para el desenvolvimiento de los derechos humanos y permita el ejercicio de las distintas generaciones de derechos en condiciones de libertad y no dominación.

Entre las propuestas para el «qué hacer» ante las deficiencias del paradigma de desarrollo hegemónico, se han destacado, por ejemplo, nuevas formas de organizar lazos entre los movimientos sociales del Sur; el desenvolvimiento de la autonomía política, económica y social en las sociedades marginadas, así como la toma de decisiones por parte de aquellos directamente implicados; otras, sin dejar de lado el enfoque económico, argumentan por la ejecución de un comercio internacional mediado por la estabilización de los precios, en la medida en que sean justos para todas las partes (Rist, 2002).

Por sobre todas estas propuestas y rescatando los elementos en común, es importante destacar la necesidad de promover un discurso de desarrollo que contribuya a la acción y participación de los sujetos en cuestión, el bienestar social y las oportunidades de la población. En suma, como puede extraerse de los aportes de las teorías alternativas, se trata de reflexionar y replantear las formas de concebir, implementar o direccionar prácticas de desarrollo. Se buscan enfoques que tengan en cuenta el bienestar de las personas, la autonomía, el aumento de las oportunidades, la materialización de los derechos humanos y el respeto por los recursos naturales.

## Conclusiones

El objetivo del trabajo ha sido reflexionar sobre algunas sombras en materia de bienestar social que trae consigo el discurso de desarrollo puramente economicista o hegemónico, y suscitar la descentralización del discurso de la mano de las teorías alternativas. Propuestas que no necesariamente van en la misma línea, pero que contribuyen a la descentralización del discurso hegemónico y promueven la gestión de alternativas con enfoque en el bienestar social.

[ 82 ]

La cooperación internacional para el desarrollo puede ser una práctica que traiga mejoría a ciertas comunidades a corto plazo, pero su instrumentalización convencional y centralización de políticas parece reproducir cosmovisiones colonialistas sobre el «progreso» o el «crecimiento» de las naciones en medio de la injusticia social y medioambiental. La acción cortoplacista se convierte en un paliativo ante las estructuras de poder desiguales. Frente a esto, una de las propuestas ha sido pensar en nuevas formas de articulación entre los países, que deje de lado la idea de donantes activos y beneficiarios pasivos. Pues como lo mencionaba ya la teoría de desarrollo humano, este debe ser un «proceso dinámico de participación».

Las nuevas propuestas de articulación se encuentran en el marco de una lucha en contra de la miseria ocasionada por la guerra de poder. Se habla de un derecho a habitar, a la satisfacción de las necesidades que permitan vivir una vida en condiciones dignas —en un sentido material—, y esto último no solo en cuanto a aspectos como la matriz productiva y distributiva, sino también en tanto se garantice el desenvolvimiento de espacios de resistencia como los que procuran por la reivindicación de derechos sociales y colectivos.

La implementación de formas alternativas de red social, de tejido económico o político ligado a una perspectiva que va más allá del desarrollo economicista es una propuesta que no ha nacido con las investigaciones de los especialistas en antropología social de los siglos xx y xxi, sino que son el repertorio de prácticas ejecutadas desde hace ya muchos siglos por comunidades que hoy sobreviven con mecanismos híbridos de articulación. Por lo que pensar una agenda política en el marco de la justicia social y bienestar humano, o desde propuestas como el posdesarrollo, no tiene más limitaciones que la voluntad política. En este punto ha resultado importante la labor de los movimientos sociales por la puesta en escena de nuevas formas de construir sociedad.

Lo primero que debe procurar una perspectiva crítica en la línea de las teorías alternativas de desarrollo es que la dirección de las políticas destinadas al progreso de la nación tenga en cuenta el contexto de necesidades en el cual se intentan implementar. No se trata de superponer un discurso de desarrollo que imite formas de vida rurales, se trata de descentralizar el enfoque del discurso clásico. Como es sabido, las políticas que se ponen en práctica a partir de un modelo puramente economicista o de producción infinita de bienes no necesariamente responden a las necesidades de la población en cuestión o al progreso de la gran mayoría, si a satisfacción de necesidades y garantía de derechos humanos se trata. Ya lo ha argumentado la teoría del desarrollo humano en 1990: el vínculo entre desarrollo económico y desarrollo humano hay que buscarlo, pues no es automático. Las preguntas serían entonces, ¿hacia dónde va el desarrollo y a quién está dirigido? ¿Crecimiento de la producción como medio o como fin del bienestar humano?

[ 83 ]

## Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
2. Actis, Walter; Herrero, Yayo y Cotarelo, Pablo. (2019). Sin apuesta ecosocialista no hay salida socialmente justa. *Viento Sur*, 163, pp. 59-70. Recuperado de <https://vientosur.info/spip.php?article14806>
3. Aldeanueva, Carlos y Colado, Beatriz. (2011). Desarrollo humano y cooperación internacional. En: Pérez, José Ignacio y Moreno, Ana. (coords.). *Tecnologías para el desarrollo humano de comunidades rurales aisladas* (pp. 22-43). Madrid: Real academia de Ingeniería.

4. Bedoya, Claudia. (2010). Amartya Sen y el desarrollo humano. *Revista Nacional de Investigación-Memorias*, 8 (13), pp. 277-288.

5. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Medida de Pobreza Multidimensional. Recuperado de <http://geoportal.dane.gov.co/visipm/>

6. Escobar, Arturo. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En: Mato, Daniel (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

7. Escobar, Arturo. (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, D. C.: Norma.

8. Escobar, Arturo y Esteve, Gustavo. (2016). Postdesarrollo a los 25: Sobre «estar estancado» y avanzar hacia adelante, hacia los lados, hacia atrás y de otras maneras. *Polisemia*, 12 (22), pp. 17-32. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.polisemia.12.22.2016.17-32>

9. Fornillo, Bruno. (2018). Caos sistémico global y políticas de postdesarrollo en América Latina. *Polisemia*, 24, pp. 15-26. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.polisemia.13.24.2017.15-26>

10. Furtado, Celso. (1999). *Teoría y política del desarrollo económico*. México, D. F.: Siglo XXI.

11. Galvis, Luis; Rodríguez, Gabriel y Ovallos, Sara. (2019). Desempleo y calidad de vida laboral en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 279. <https://doi.org/10.32468/dtseru.279>

[ 84 ]

12. Herrera Flores, Joaquín. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños.

13. Herrero, Yayo. (2018). Sostener la vida humana en un planeta con los límites superados. *Nuestra Bandera*, 240, pp. 50-56.

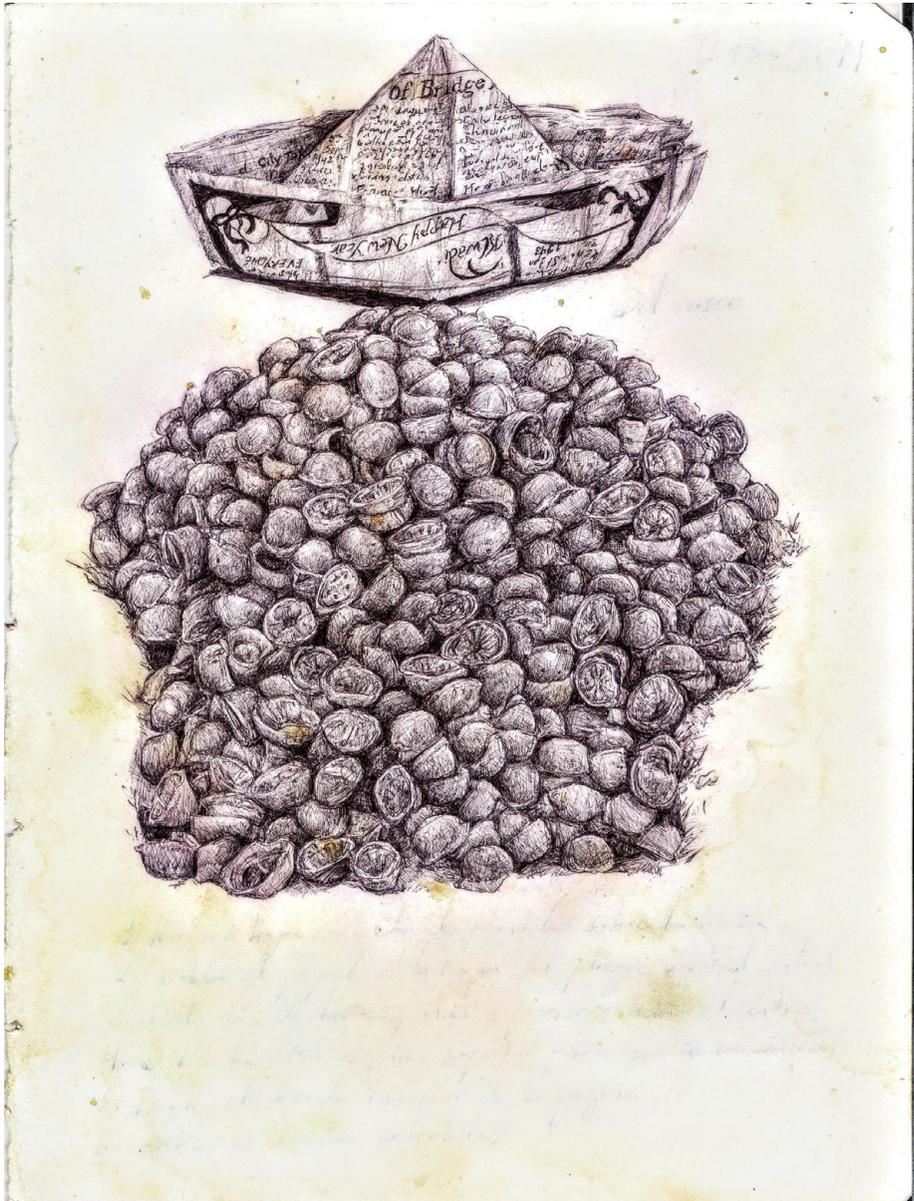
14. Lander, Edgardo. (2015). Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia. *Estudios Latinoamericanos*, 36, pp. 29-58. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2015.36.52598>

15. Mandujano, Miguel. (2013). Postdesarrollo, modernidad y otros mundos; entrevista con Arturo Escobar. *Oxímora*, 2, pp. 233-248. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/6329>

16. Naranjo, Efraín; Abad, Andrés y Ramos, Valentina. (2018). Factores culturales de logro del sistema de producción comunitaria de la parroquia salinas en la provincia de Bolívar, Ecuador. *Revista Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6, pp. 136-148. <https://doi.org/10.37135/chk.002.06.09>

17. Pettit, Philip. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós. <https://doi.org/10.1093/0198296428.001.0001>

18. Prebisch, Raúl. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.
20. Quijano, Aníbal. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista del Cesla*, 1, pp. 38-55.
21. Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (Red Ormet). (2013). *La calidad del empleo en la ciudad de Cartagena 2007-2011*. Bogotá, D. C.: PNUD.
22. Rist, Gilbert. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
23. Rostow, Walt. (1990). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625824>
24. Sen, Amartya. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17 (29), pp. 67-72.
25. Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá, D. C.: Planeta.
26. Serrano, Alfredo y Mutuberría, Valeria. (2010). Hacia otra economía en América Latina: el papel de la economía social. En: Rey Tristán, Eduardo y Calvo González, Patricia (coords.). *xiv Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional* (pp. 2953-2989). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
27. Truman, Harry. (1949). Inaugural Address. *The American Presidency Project*. Recuperado de <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-4>
28. Vidal, Gregorio y Guillén, Arturo (coords.). (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: Clacso.
29. Walsh, Catherine. (2010). Development as Buen Vivir: Institutional Arrangements and (De)colonial Entanglements. *Society for International Development*, 53 (1), pp. 15-21. <https://doi.org/10.1057/dev.2009.93>
30. Zúñiga, Luis y Valencia, Harold. (2016). Ciudadanía y democracia en Cartagena: entre la exclusión social y el clientelismo político. *Reflexión Política*, 18 (36), pp. 144-157. <https://doi.org/10.29375/01240781.2658>



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Identidades políticas y justicia transicional. Las representaciones sobre los desaparecidos en el Juicio a las Juntas Militares de 1985 en Argentina\*

Diego Galante (Argentina)\*\*

## Resumen

En este artículo se analizan las modalidades de construcción de las identidades de las víctimas del terrorismo de Estado durante las audiencias orales del Juicio a las Juntas Militares de 1985 en Argentina. Apunta a esclarecer las formas en que el contexto judicial y el contexto cultural y político interactuaron en esos procesos de significación, elementos que investigaciones antecedentes han abordado separadamente. Se defiende la tesis de que se produjeron articulaciones y tensiones entre el género jurídico, el contexto judicial, los discursos del orden moral y la coyuntura cultural y política, y que el conocimiento sobre esa experiencia puede echar luz sobre los desafíos que se presentan en otros procesos de justicia transicional. Se adopta una metodología cualitativa, basada en el análisis temático de registros judiciales, entrevistas en profundidad y materiales de prensa. Entre los principales hallazgos están las dos tendencias complementarias en el caso de estudio: la justicia transicional como instancia de consagración simbólica de la figura del sujeto de derecho y como campo de actualización y disputa de sentidos sociales no regidos por la escena judicial.

[ 87 ]

## Palabras clave

Memoria; Justicia Transicional; Identidades Políticas; Desaparición Forzada; Argentina.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2019 • **Fecha de aprobación:** abril de 2020

---

\* El artículo se deriva del proceso de investigación doctoral *El Juicio a las Juntas Militares: derechos humanos, memoria y ciudadanía en la Argentina (1983-2013)*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, tesis defendida en 2014. Agradezco las observaciones y sugerencias realizadas por los pares evaluadores anónimos.

\*\* Licenciado en Sociología. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Miembro del Grupo de Estudios sobre Historia Reciente y Memoria Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: diegalante@hotmail.com - Orcid: 0000-0003-4507-0857

### Cómo citar este artículo

Galante, Diego. (2020). Identidades políticas y justicia transicional. Las representaciones sobre los desaparecidos en el Juicio a las Juntas Militares de 1985 en Argentina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 87-110. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a05

## **Political Identities and Transitional Justice. Representations of the *Desaparecidos* in the Trial of the Military Juntas of 1985 in Argentina**

### Abstract

This article analyzes the modalities of construction of the identities of the victims of State terrorism during the oral hearings of the Trial to the Military Juntas of 1985 in Argentina. It aims to clarify the ways in which the judicial context and the cultural and political context interacted in these processes of meaning; elements that have been addressed separately in former researches. The study states that there were articulations and tensions between the legal genre, the judicial context, the discourses of the moral order and the cultural, and political situation. Accordingly, the study also states that the knowledge of this experience can shed light on the challenges that arise in other transitional justice processes. A qualitative methodology is adopted, based on the thematic analysis of judicial records, in-depth interviews, and press materials. Among the main findings are the two complementary trends in the case study: justice.

### Keywords

Memory; Transitional Justice; Political Identities; Forced Disappearance; Argentina.

## Introducción

En 1985, durante la última transición a la democracia en Argentina, se llevaron a cabo las audiencias orales y públicas del juicio conducido contra nueve excomandantes de las Juntas Militares de la dictadura saliente por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos cometidas en el ejercicio del poder. Concebido como un momento central de la política y la justicia transicional, el proyecto proponía evaluar las responsabilidades penales de los máximos responsables del régimen de desaparición de personas implementado en marzo de 1976.

El juicio fue llevado ante la Cámara Federal y en 1986 recibió sentencia definitiva de la Corte Suprema (República Argentina, 1986). Promovido por el Decreto Presidencial 158/83 en diciembre de 1983 y tras primera instancia ante el fuero militar (Nino, 2006), entre abril y octubre de 1985 la Cámara Federal recogió más de ochocientos testimonios, dando a conocer su sentencia el 9 de diciembre de ese mismo año (Causa 13/84 de 1985). El juicio se inscribió, a su vez, en un proyecto transicional de justicia impulsado por el gobierno de Raúl Alfonsín (Galante, 2017), el cual incluía, además, la prosecución penal, aunque limitada, de otros perpetradores y el juzgamiento de los líderes sobrevivientes de las principales organizaciones de la izquierda revolucionaria argentina de la década de 1970. Jorge Videla y Emilio Massera, emblemas del gobierno dictatorial, fueron condenados a cadena perpetua; Roberto Viola a diecisiete años de prisión; Armando Lambruschini recibió ocho años de condena; Orlando Agosti cuatro años y medio; Leopoldo Galtieri, Omar Graffigna, Jorge Anaya y Basilio Lami Dozo fueron absueltos (Nino, 2006; Sancinetti, 1988; Ciancaglini y Granovsky, 1995).

El acontecimiento representa el antecedente político de mayor relevancia en el ámbito regional para los procesos de justicia por delitos de lesa humanidad que en la última década y media, y con grados variables de desarrollo, se desenvuelven por los crímenes de las dictaduras de las décadas de 1960 y 1970 en el Cono Sur—Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay; y su segundo ciclo en Argentina—, y otros crímenes masivos más recientes —Guatemala, El Salvador y Perú—. Constituye una valiosa fuente para comprender los heterogéneos procesos, desafíos, obstáculos y potencialidades que los mecanismos transicionales de justicia pueden aportar a distintas sociedades que, aunque a partir de experiencias disímiles, debaten mecanismos de transición tras periodos prolongados de violencia política. En particular, este

artículo concentra los esfuerzos en poner de manifiesto las tensiones políticas que dichos eventos pueden dar cuenta a partir de la construcción social que escenifican sobre las víctimas.

En Argentina, el evento penal de 1985 se convirtió en un elemento preponderante en la escena política del periodo y tuvo múltiples repercusiones en el ámbito local e internacional. Concentró fuertemente la atención y opinión pública en Argentina (Arfuch, 2008), se convirtió en un eje central de la escena política local a través del cual se actualizaban los debates sobre el sentido del pasado y de la democracia recientes (Galante, 2014; 2015), y consolidó un conocimiento cabal sobre las distintas etapas del régimen de desaparición de personas, las cuales incluyeron el secuestro, la tortura, la detención en un centro clandestino, la muerte, la eliminación de los cadáveres y de las pruebas físicas de los delitos.

Desde las ciencias sociales, se ha analizado su rol como medio para la restauración simbólica del Estado y del sujeto de derecho en la Argentina de la transición (Kaufman, 1991; González, 2004), y como un elemento dinamizador de la oposición entre democracia y dictadura forjada en el discurso político de esos años (Aboy Carlés, 2001; también ha sido destacado su rol como suceso que posteriormente fue extrapolado al exterior, creando una «cascada de justicia», la cual transformó la práctica del derecho, el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y las relaciones internacionales a escala global (Sikkink, 2011).

Sin perjuicio de lo anterior, el acontecimiento judicial de la década de 1980 se produjo en un contexto político y cultural atravesado fuertemente por las huellas del autoritarismo; y a pesar del crecimiento público de las denuncias en clave humanitaria, la estigmatización social existente acerca de los eventuales compromisos políticos contestarios de las víctimas de la represión, entre otras características propias de la cultura política de la transición (O'Donnell, 1997; Acuña *et al.*, 1995; Crenzel, 2008; Feld y Franco, 2015).

En ese marco contextual, a lo largo de las audiencias orales se incorporaron diversos elementos propios de otros discursos culturales en circulación, mediados —pero no dominados— por la función judicial. Entre esos discursos, en las voces de los militares y otros actores políticos afines, se manifestó el «consenso antisubversivo», consolidado durante la

dictadura —basado en la convicción sobre la legitimidad y necesidad de la masacre represiva (Canelo, 2008)—y en distintas estrategias públicas de reivindicación por lo actuado en la «guerra antisubversiva» (Salvi, 2015). Por otro lado, las denuncias de los crímenes se encontraron también mediadas por la difusión en diversos ámbitos sociales del imaginario conocido como la «teoría de los dos demonios» —basado en la condena del «terrorismo de cualquier signo»—, la cual proponía la ajenidad de las víctimas a esos grupos propuestos en enfrentamiento, al tiempo que ocluía las responsabilidades de la sociedad política y civil en los crímenes o sus objetivos políticos regresivos (Franco, 2015).

El objetivo de este artículo es focalizar el análisis en las representaciones sobre las identidades de las víctimas del terrorismo de Estado que fueron puestas en escena durante el proceso penal, con particular atención en la dimensión política de los conflictos implicados en esos procesos de definición. A tal efecto, se toman en consideración las reflexiones propuestas por Stuart Hall sobre la noción de identidad y los procesos de identificación en las sociedades contemporáneas (Hall, 1995; Hall y du Gay, 2003). Se asume, consecuentemente, la noción de identidad como un punto de articulación entre los discursos y prácticas que interpelan a los individuos, «hablándolos» para asignarles un lugar como sujetos sociales de discursos particulares, y los procesos productores de subjetividades, que construyen a aquellos individuos como sujetos susceptibles de «decirse». De tal modo, esta perspectiva comprende la construcción de identidades como un conjunto de representaciones —siempre fragmentario y provisorio en virtud de los diferentes contextos históricos y comunicativos—, en el que intervienen individuos que se narran a sí mismos a partir de su conformidad o disconformidad con las posiciones subjetivas socialmente asignadas dentro un orden discursivo y estructura de sentido determinada, pero a la vez otras voces que confirman, confrontan o imponen fronteras a aquellas miradas a partir del estado de las relaciones de poder en una formación discursiva e histórica determinada.

De acuerdo con ese objetivo, se sostienen las siguientes hipótesis: por un lado, que la construcción de las identidades de las víctimas se desarrolló a partir múltiples voces que incluyeron a las de las propias víctimas y sus familiares, pero también otras, como las de actores judiciales, testigos y medios de comunicación, e incluso a perpetradores de aquellos crímenes; en segundo lugar, que los sentidos articulados acerca de esas identidades fueron

condicionados por la escena comunicativa judicial y sus reglas, pero también por otros registros discursivos no dominados por ella, como los discursos del género político y el moral; finalmente, que las disputas y conflictos implicados en esos procesos de identificación resultan una expresión y un indicador de las luchas políticas más amplias para la reinterpretación del pasado de violencia en aquella sociedad transicional.

En las últimas décadas, diversos trabajos de relevancia han analizado en los procesos de construcción identitaria, apoyados en la figura de la víctima sus implicancias conceptuales, sus efectos sociales y su relación con la administración de justicia en las sociedades contemporáneas. Esa literatura ya ha destacado dos dimensiones que atraviesan este trabajo y se dan por asumidas: las relaciones complejas y no siempre lineales entre las demandas de reconocimiento y las de distribución de justicia (Fraser y Honneth, 2003), y las formas en que las sociedades contemporáneas pueden propender a la victimización en detrimento de la figura de ciudadanía para el reconocimiento o el ejercicio de derechos (Fassin, 2010). Este trabajo, sin embargo, retoma esos debates dentro de un campo de interés particular: su relevancia analítica y centralidad durante la adopción de mecanismos transicionales de justicia, tras procesos masivos de violencia política, vía que distintas sociedades han adoptado como estrategia, con diverso grado después de la experiencia argentina, para la recomposición de comunidades políticas profundamente heridas. En dichos contextos, las estrategias de reinterpretación del pasado de violencia se manifiestan como parte de las luchas políticas por el sentido del futuro por construir y sus dimensiones determinantes (Jelin, 2002), y en esa medida la construcción de las víctimas resulta relevante como indicador de las tensiones y conflictos políticos en torno a la definición del daño social que se propone reparar.

En cuanto a su marco metodológico, el análisis se sostiene en una metodología cualitativa (Glaser y Strauss, 1999). Se apoya fundamentalmente en el análisis temático de los registros audiovisuales de las audiencias y en las transcripciones taquigráficas de los testimonios; entrevistas en profundidad a distintos protagonistas del evento penal —funcionarios del Poder Judicial y testigos—; materiales de prensa del periodo; y la revisión de las fuentes secundarias disponibles. Cabe aclarar que, en la medida que su objeto son las representaciones sobre las víctimas construidas a lo largo de la instancia judicial, el trabajo no apunta a una reconstrucción de las trayectorias biográficas o las filiaciones políticas concretas, sino a alumbrar las redes y

claves de sentido comunes que el acontecimiento construyó y puso en escena para un amplio público.

Para las transcripciones taquigráficas, se adoptan las versiones publicadas en *El Diario del Juicio*, publicación especializada de Editorial Perfil, Argentina, producida para la cobertura del evento penal. Si bien el juicio contó con una considerable cobertura de prensa durante su desarrollo, *El Diario del Juicio* fue el único medio que publicó en forma literal y completa una amplia serie de testimonios. El juicio fue, a su vez, registrado en forma audiovisual; sin embargo, solo se distribuyeron para difusión clips mudos de video de tres minutos de duración, por lo que el impacto público de las imágenes fue, hasta mediados de la década de 1990, marginal (Feld, 2002). Los registros audiovisuales completos del Juicio a las Juntas se encuentran desde 2013 disponibles para consulta pública en la asociación civil Memoria Abierta y en el Archivo Nacional de la Memoria, en Argentina.

## 1. Las metonimias y la escena judicial

En un sentido general, todo discurso jurídico se organiza mediante la selección deliberada de algunas dimensiones atribuidas a otros fenómenos sociales y piezas discursivas. En el caso de la justicia penal, se trata de la determinación de algunos hechos particulares que resultan tipificables como delitos en el marco del sistema del derecho. A partir de esa selección, la enunciación supuesta por el fallo del tribunal construye una verdad. Para ello, en una audiencia oral, se invocan múltiples voces que, mediante la práctica de la *inquisitio* como dominio específico del tribunal, los jueces diseccionan, reorganizan y resignifican bajo la forma de una verdad jurídica (Foucault, 1995). Desde ese punto de vista, junto a la restauración de los derechos de las víctimas bajo la figura abstracta del sujeto de derecho, el marco judicial propende a obliterar de la escena jurídica otras dimensiones identitarias sustantivas y es propenso a eludir otros temas sociales no vinculantes a su materia de análisis particular —en el caso de análisis, sopesar las responsabilidades individuales de los miembros de las Juntas en los crímenes cometidos— (González, 1995). De allí se explica, en parte, que en sus intervenciones durante las audiencias los miembros del tribunal hayan restringido parcialmente los cuestionamientos sobre el pasado personal y político de los desaparecidos, así como constreñido las valoraciones y opiniones de las víctimas sobre los hechos revisados.

Pero esa dimensión constrictiva del discurso judicial, de algún modo afín a toda práctica penal, se encontró singularmente afectada durante el

Juicio a las Juntas, por tratarse de un proceso destinado a sopesar violaciones masivas a los derechos humanos. El contraste entre esos marcos de selección adoptados por el discurso judicial y la experiencia singularizada del terror estatal fue puesto de manifiesto ante el desafío que representaban las desapariciones de personas. Esta práctica brutal y estremecedora irrumpía en los marcos epistémicos entonces disponibles en el derecho.<sup>1</sup> Frente a ella, el recurso jurídico sustentado en la búsqueda de los cadáveres, como marco de referencia para pensar en los desaparecidos, acentuó la construcción de una relación «metonímica» con las víctimas a partir de sentidos y significantes fragmentarios (Kaufman, 1997). Dicha operación «metonímica» se basaba en la ruptura de la cadena semiótica de asociaciones que ligaba la existencia de ese cuerpo particular a una experiencia vital concreta y polifacética, tanto antes como durante su experiencia en el campo clandestino.

En realidad, estas operaciones de sentido que la sintaxis jurídica invocaba se encontraban relacionadas con otras prácticas sociales más amplias, propias de los crímenes sometidos a discusión. El mecanismo basado en un desplazamiento del objeto era, en efecto, consecuencia de la práctica y el discurso judicial, pero también de las características propias de un sistema represivo que borraba sus huellas.<sup>2</sup> Estos efectos podían encontrarse acrecentados en los testimonios de los sobrevivientes de los centros clandestinos de detención, cuando referían a la existencia de aquellos desaparecidos con los que no habían tenido un contacto extenso. En estos casos, las identidades de esos desaparecidos permanecían dominadas por lo fragmentario y eran verbalizadas únicamente en función de registros sensoriales aislados, por ejemplo, los gritos o los llantos:

[ 94 ]

[Guillermo] Ledesma [presidente del tribunal en ejercicio]: ¿En esas torturas o en otras, pedían declaraciones sobre algunos aspectos de alguna cuestión?

[Luisa de] Miralles: Sí, a veces insistían sobre distintos temas.

---

<sup>1</sup> Aunque con antecedentes de proyectos que impulsaron la figura de las desapariciones en la década de 1980, sin alcanzar aval parlamentario y utilizada entre 1986 y 1994 en materia legislativa solo a efectos resarcitorios o administrativos, la «desaparición forzada de personas» fue incorporada por primera vez a la legislación argentina en 1995 con un sentido penal, aunque no punitivo, al convalidarse la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas redactada por la OEA el año anterior (Ley 24556 de 1995).

<sup>2</sup> De allí que esas prácticas fragmentarias pudieran encontrar eco también en la reconstrucción del pasado que víctimas y familiares hacían en otros ámbitos sociales, aunque con usos diferentes, a fines de elaborar un vínculo con el desaparecido y procesar socialmente una «muerte inconclusa» a partir de objetos aislados (da Silva Catela, 2001).

Ledesma: ¿Recuerda alguno en particular? [...].

Miralles: Con respecto a otras personas escuchaba los gritos, las expresiones de dolor, no puedo decir qué es lo que le preguntaban [...] (Diario del Juicio, 1985, junio 4 a, p. 43).

Por contrapartida, como resistencia a ese fenómeno, los sobrevivientes tendían a redimensionar el sentido que la Justicia atribuía a los nombres propios de las víctimas, los que convertían en una reivindicación de la existencia de esos individuos. Y así, los testimonios de los sobrevivientes expresaron un trabajo de memoria que adquiriría especial significación. Solo sus voces podían certificar su pasaje por los centros clandestinos, de allí que este trabajo estuviera investido, además, de la condición de deber de memoria y de mandato moral:

[Andrés J.] D'Alessio [presidente del tribunal en ejercicio]: Perdón, ¿podría dar el nombre de las dos parturientas?

[Pablo] Díaz: Sé que eran de Capital Federal, que Dios me perdone, pero no recuerdo. Hace 9 años que lo estoy tratando de recordar (El Diario del Juicio, 1985, junio 11 a, p. 65).

[Adriana Calvo de Laborde: Allí estaban además de las personas que ya nombré [enumera a otras seis personas por sus nombres completos], espero no olvidarme de nadie, aunque más no sea nombrarlas una vez en este tribunal (El Diario del Juicio, 1985, junio 4 b, p. 31).

[ 95 ]

De ese modo, puede verse que el evento judicial se convirtió también en un escenario en el que comenzaron a disputarse otras estrategias para la reconstrucción y el reconocimiento social de las víctimas. Estas estrategias fueron asumidas por los testimoniantes como una función social asociada a lo que acontecía en tribunales, complementaria —pero distinta— a la función penal. En buena medida, el mandato de esa reconstrucción se asentaba en las características y los discursos negacionistas sobre el sistema represivo clandestino; además, como se verá a continuación, se construyó en virtud de la discusión establecida frente a otros discursos heredados basados en la estigmatización y culpabilización de esas víctimas.

## 2. La figura de la «víctima inocente»

A pesar de las reglas pautadas por el contexto judicial, el juicio fue permeable también a otras instancias de sentido para construir las identidades de las víctimas de la represión con base en su dimensión social, lo que subrayó

un hecho particular del juicio oral. Los testimonios tuvieron la capacidad de adecuarse, pero a la vez extender el campo de indagación judicial, incorporando nuevos temas y sentidos, tales como las cualidades morales de las víctimas, la exposición de algunas sensaciones y sentimientos, o los deseos y expectativas de justicia; incluso, podían incorporar otros elementos más bien accesorios, tales como simples anécdotas de la vida cotidiana o elementos meramente accidentales que conforman culturalmente la identidad de una persona y la forma en que es percibida por otros:

Ledesma: ¿Puede describirla a esta señorita?

[María Kubik Marcoff de] Lefteroff: Era una chica más o menos como la hermana, la estatura de ella; rubia, unos ojos verdes hermosos, le decían «ojos de gata», ése era el apodo que tenía.

Ledesma: ¿Edad, altura?

Lefteroff: La altura de la hermana, que ahora va a venir la hermana.

Ledesma: No la conocemos, señora.

Lefteroff: Más o menos la altura de ella, muy blanca, rubia, una linda chica y unos ojos muy hermosos, eso sí (El Diario del Juicio, 1985, junio 4 c, p. 40).

[ 96 ]

Entre estos aspectos culturales que incorporaban los testimonios, hay uno que resultó especialmente significativo en el curso del proceso. Consistió en la proposición, múltiples veces mencionada, acerca de la «inocencia» de las víctimas. En rigor, gran parte de las luchas por el sentido del pasado reciente durante las audiencias, y con ellas la posibilidad de hablar de las víctimas, se encontró apoyada discursivamente en la figura de la «víctima inocente»:

[Teo Van Boven: [... Sé que existía violencia y contra violencia, y que personas inocentes sufrían y morían por este motivo (El Diario del Juicio, 1985, mayo 27 a, p. 4).

[Robert] Cox: Este es uno de los aspectos más diabólicos de la represión, estar dirigido a gente inocente. La idea era hacer aparecer a todos los que criticaban al gobierno como terroristas (El Diario del Juicio, 1985, mayo 27 b, p. 24).

[Alberto Felipe Maly: Cuando me inquirían sobre quiénes eran los que estaban en determinado asado, por ejemplo, yo decía: mire, no sé a qué asado se refieren, porque con mis compañeros de trabajo anualmente voy a muchos asados, siempre se espera una oportunidad para poder festejar algo, y si entre esa gente que asistía a los asados

había alguien involucrado en alguna organización [guerrillera], eso está fuera de mi conocimiento. A lo que ellos replicaban: Vos no te hagás el inocente (El Diario del Juicio, 1985, junio 11 b, p. 50).

La producción de estos sentidos contaba con una significativa circulación en la cultura política de la transición, que se había expresado, entre otros procesos, en la constitución del informe *Nunca Más* de 1984 como *lieu de mémoire* —lugar de la memoria— (Nora, 1984) del terror dictatorial. Allí ya había sido plasmada una inteligibilidad moral de la dictadura en el marco de dos violencias contrapuestas, la revolucionaria y la militar, frente a las cuales la sociedad argentina se proponía como partícipe involuntaria y víctima. A partir de ese paradigma —conocido como la «teoría de los dos demonios»— el Informe y otros discursos sociales retrataron una clasificación del universo de las víctimas en función de su ajenidad a esos grupos. Este deslindamiento impulsó, junto a la denuncia de la violencia política, el imaginario de la «víctima inocente» como una clave característica en las memorias de la transición (Crenzel, 2008).

A lo largo de las audiencias de 1985 la exposición de estos sentidos resultó amplificada por la cobertura del Juicio que realizaron los medios de comunicación. La figura de la «hipervíctima» —las mujeres embarazadas, los niños, los ancianos, los discapacitados— (González, 1995) ocupó un lugar central en las crónicas que los principales periódicos nacionales construyeron sobre los casos tratados en tribunales. A través de estas figuras, se reflejaba un estado extremo de indefensión y de ofensa moral que facilitaba la empatía por parte de un amplio espectro social. Sin embargo, al mismo tiempo estas representaciones se construían a partir de la dída *inocente-culpable* que había sido utilizada por el discurso dictatorial y, en consecuencia, sin discutir explícitamente el argumento castrense subyacente acerca de que una «culpabilidad» pudiera justificar las violaciones a los derechos humanos (Crenzel, 2011).

Durante el juicio, los testigos militares y otros actores allegados se empeñaron en sostener que una «guerra antsubversiva» había sido necesaria y políticamente legítima, así como los métodos empleados —aunque los casos y acciones concretos fueron sistemáticamente negados ante el tribunal—. Implicaban, a partir de allí, que las víctimas por las cuales los excomandantes estaban siendo juzgados, así como todos aquellos que acusaban a las Fuerzas Armadas por esos actos —incluyendo en esas sospechas a los testigos, a los organismos de derechos humanos, al gobierno nacional y al tribunal— eran

«subversivos».<sup>3</sup> Por contrapartida, la puesta en relieve de la inocencia de las víctimas apuntalaba la idea de los «excesos» cometidos por los militares con el alegado pretexto de combatir a la «subversión» (Salvi, 2015). De ese modo, la idea de la inocencia reconstruía la figura de la víctima por contraste a la del «enemigo subversivo», la cual era sostenida por los discursos militares, pero bajo un formato cultural que no lograba reivindicar los derechos en forma universal o defender su ciudadanía en un sentido político, es decir, en tanto que capacidad de actuación sobre el mundo social compartido.

Ahora bien, aunque en las representaciones sociales la noción de víctima se asociaba a la inocencia, desde el punto de vista del lenguaje jurídico la idea de la «víctima inocente» representaba un sinsentido. Para el derecho, las víctimas no son inocentes ni culpables, son víctimas de un delito o no lo son. Así lo argumentó, por ejemplo, el fiscal Julio César Strassera durante el juicio, a lo largo de diversas entrevistas brindadas a la prensa durante el desarrollo de las audiencias;<sup>4</sup> y también lo expresó en su fallo de la Causa 13/84 de 1985 la Cámara Federal, la cual subrayó la manifiesta «antijuridicidad» del plan represivo y su carácter criminal, dado que la supuesta «guerra revolucionaria» contra el «terrorismo» no podía constituir atenuante a las violaciones los derechos humanos cometidas.<sup>5</sup>

[ 98 ]

Sin embargo, a lo largo de las audiencias, muchos testigos se esforzaron por poner de manifiesto la inocencia de las víctimas y los defensores de los excomandantes por «imputar» o insinuar —al arrojar un manto de sospecha— su «culpabilidad», lo que equivalía a proponer la participación activa o el compromiso ideológico de las víctimas con alguna organización revolucionaria. En la voz de las defensas, este recurso era especialmente sensible cuando prestaba testimonio de los sobrevivientes de los centros clandestinos de detención y podía expresarse en la sensación de que los sobrevivientes eran los acusados y no los excomandantes:

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, los testimonios de Salvio Menéndez, Cristino Nicolaidis, Rubén Franco (El Diario del Juicio, 1985, mayo 27 c; 1985, mayo 27 d; 1985, mayo 27 e); los descargos de Emilio Massera, Omar Graffigna (El Diario del Juicio, 1985, noviembre 12; 1985, diciembre 10); y la carta cursada al tribunal por Jorge Videla (Clarín, 1985, diciembre 20). Sobre la formación histórica de ese discurso consolidado en los años de dictadura, véase Paula Canelo (2008); sobre las dimensiones filosóficas y ético-políticas adoptadas en la noción de «subversión», véase Hugo Vezzetti (2002) y Pilar Calveiro (1998).

<sup>4</sup> Entre otras, El Diario del Juicio, 1985, mayo 27 f; 1985, junio 25; 1985, julio 2.

<sup>5</sup> Véase el Considerando Sexto y los Capítulos I y VI del Considerando Segundo del Fallo la Cámara Federal en la Causa 13/84 de 1985.

Los defensores trataban de ensuciar o invalidar el testimonio, diciendo que nosotros habíamos sido militantes. Mi sensación, estando ahí, era que la acusada era yo. De todas maneras, el tribunal interrumpía cada vez que sentía que ciertas preguntas iban hacia mi militancia o mi responsabilidad en determinados hechos, o hechos de otras personas que yo mencionaba como desaparecidos. Fue muy largo y agotador (comunicación personal, sobreviviente del centro clandestino de detención Escuela de Mecánica de la Armada y testigo durante el Juicio, Buenos Aires, 22 de mayo, 2014).

Esta acusación en clave política se reforzaba por la tendencia a desprestigiar a las víctimas por otras diversas y presuntas faltas morales, dimensiones que también habían operado en forma conjunta durante la dictadura militar (Vezzetti, 2002). Por ejemplo, durante las audiencias se endilgó a una víctima el hecho de convivir con su pareja sin haber contraído matrimonio. Y hubo situaciones extremas, como el caso de una testigo sobre quien se insinuó que había sostenido relaciones sexuales consentidas con su torturador.<sup>6</sup> La escena del juicio se trasladaba así de su objeto y habilitaba una instancia discursiva donde se retomaba el juzgamiento de otros presuntos delitos y faltas cívicas o morales, precisamente, aquellos argumentos en que se habían sostenido las estrategias de justificación del terrorismo de Estado durante la dictadura militar.

[ 99 ]

No es de extrañar las víctimas o sus familiares intentaran también rebatir la argucia de los militares y pusieran de relieve las cualidades morales positivas de las víctimas, lo que al mismo tiempo se transformaba en una reivindicación y en un homenaje público a la luz de la escucha que brindaba el juicio oral. En muchas ocasiones, el tipo de valores morales que era recalcado por afectados directos, familiares y conocidos, podía coincidir con aquellos que eran sostenidos por el discurso militar, y se tendía de ese modo a descalificar, en sus propias categorías, la «imputación» de culpabilidad moral que era insinuada desde la posición castrense:

[Nemí Aníbal] Lebed: Entra quien sería el jefe [...], «Póngase contra la pared» [...]. Le digo: «Yo soy un jefe de familia honorable, soy argentino, cristiano, católico, nacionalista. Entiendo que esto es un atropello» (El Diario del Juicio, 1985, diciembre 24, p. 566).

---

<sup>6</sup> Véase las intervenciones de los defensores del 27 de mayo y del 2 de julio (El Diario del Juicio, 1985, junio 4 c, p. 7; agosto 27, p. 324).

De estas diversas maneras, el juicio funcionaba, junto a su curso penal, como un escenario y caja de resonancia que amplificaba otros discursos y sentidos producidos en campos distintos de representación social. En ese fórum, los discursos sobre las identidades de las víctimas del terrorismo de Estado se construyeron como un objeto particular. Surgido como un tema superpuesto y diferenciado a los que promovía en forma dominante el tribunal —centrado en el universo de la acción criminal de los excomandantes— esos sentidos evocaban las disputas y representaciones más generales existentes en aquella sociedad argentina que revisaba su pasado. Así, las representaciones sobre las víctimas del terrorismo de Estado eran el resultado de un entrecruzamiento entre voces y géneros diversos —el jurídico, el político y el moral— y condiciones históricas determinadas, poniendo de manifiesto que los procesos penales no solo producen y discuten enunciados jurídicos, sino que brindan además la posibilidad de vislumbrar características y conflictos centrales de las sociedades que los construyen (Ginzburg, 1993).

[100] De ese modo, más allá de los mecanismos estructurantes propios de todo ritual jurídico, así como el orden establecido en la jerarquía de los enunciados y actos que lo integran (Sarrabayrouse, 2011; Marí, 1993), el proceso penal de 1985 se convertía también en una escena —actualizada, modalizada, en pugna por resignificar— de aquella sociedad argentina más amplia que debatía su pasado en la transición. En ese escenario, la figura de la «víctima inocente», por ejemplo, se construía en un orden discursivo no dominado por la instancia judicial, aunque ciertamente potenciado por la visibilidad y legitimidad social de esta.

### 3. Las identidades políticas

Esas maneras de presentar las identidades de las víctimas durante las audiencias crearon dificultades adicionales para la enunciación de las identidades políticas de las víctimas. Al respecto, cuatro fueron los tipos característicos desarrollados durante el juicio.

El primero y más común de ellos era el que refería a la inexistencia de una identidad política concreta, es decir, la desvinculación de cualquier tipo de colectivo político:

[Alberto Felipe] Maly: A mí me arrestan por una supuesta relación con montoneros,<sup>7</sup> relación que yo honestamente no tenía [...]. Después surgió, una de las palabras, que yo era un perejil; es algo así como Pérez el Gil.<sup>8</sup> Esa fue la aclaración que me dio este señor. Entonces, tratando de analizar las cosas, me dije si yo soy un perejil, un don nadie, entonces por qué estoy aquí. Bueno, ésa es una de las cosas que uno maquinaba o pensaba cuando estaba en estas circunstancias (El Diario del Juicio, 1985, mayo 11 b, p. 50).

En segundo lugar, podía encontrarse en algunas ocasiones la referencia a una identidad mediada por la militancia social y antidictatorial de masas, aunque desvinculada de las actividades partidarias:

[Adriana Calvo de] Laborde: Yo no militaba en ningún partido político, yo trabajaba en la Asociación de Docentes e Investigadores de la Facultad de Ciencias Exactas [...]. Todos sabían cuál era mi posición política, no era ningún secreto. Yo fui profundamente antigolpista, dentro de mis posibilidades, con mis compañeros de trabajo [...]. Efectivamente, me opuse a ello, dentro de mi lugar de trabajo (El Diario del Juicio, 1985, junio 4 b, p. 33).

Una tercera forma de referirse a la militancia incluía elementos partidarios concretos, dados por la filiación a los partidos políticos tradicionales o sectores de esos partidos —Unión Cívica Radical, Partido Justicialista, Juventud Peronista, Democracia Cristiana, entre otros—:

[Carlos] Muñoz: [En las sesiones de tortura] me preguntaban por gente que había militado conmigo en la Juventud Peronista, [...] hasta setiembre del '77, momento en el cual me abro o me voy porque [...] sabía la situación de aquella época, o sea que toda persona que tuviera alguna idea política que no fuera la de los mentores del Proceso de Reorganización Nacional, era peligrosa (El Diario del Juicio, 1985, noviembre 5, p. 454).

La última modalidad se situaba en el terreno de la distancia y la ajenidad. Se trataba de las referencias a las organizaciones políticas revolucionarias y se caracterizó primordialmente por el dispositivo de enunciación que

<sup>7</sup> Montoneros, con actividades públicas desde 1970, fue una de las principales organizaciones de la guerrilla revolucionaria en Argentina (Gillespie, 1982).

<sup>8</sup> En la jerga de las fuerzas de seguridad argentinas, un «perejil» es aquella persona que, sin responsabilidad concreta frente a un hecho delictivo, purga penas por otros que sí la tienen.

construían los testigos con base en la relación de otredad con esos espacios políticos. Precisamente, los tres tipos anteriores de identidad se encontraron marcados por una relación de no identidad con este «otro». Ese otro político se definía así por aproximación, de una manera negativa, pero no llegaba a presentarse nunca en sus dimensiones y contenidos políticos concretos más que por la caracterización estereotipada que realizaban los testigos militares y las defensas. Las identidades políticas revolucionarias aparecían como algo dado o sobrentendido. Como esto «dado» era paradigmáticamente lo tematizado por el discurso de los militares y defensores, sus fronteras aparecían dispuestas por el arbitrio militar. Así, su figura por excelencia era la del «terrorismo-subversivo», y generalmente se manifestaba bajo la forma de una caricaturización:

Marutián (defensor de Viola): Solicito se le pregunte al testigo respecto a cómo caracterizaría la acción desarrollada por las fuerzas subversivas, y la consecuente acción emprendida por las Fuerzas Armadas para enfrentarlas [...].

[102]

[Cristino] Nicolaidis:<sup>9</sup> Como profesión militar, personalmente no tengo ninguna duda, de que esto fue una guerra [...]. Para ser sintético y emplear términos que ya están muy conocidos: la subversión buscaba la conquista del poder para imponer una ideología de izquierda totalmente ajena a las tradiciones, al sentir y al sistema de vida nacional, era algo distinto que se quería, se pretendía imponer para el país, ése era el objetivo político por el cual se buscaba el poder dentro de la Nación (El Diario del Juicio, 1985, mayo 27 d, p. 22).

La referencia a esos colectivos políticos en el resto de los testimonios, especialmente de víctimas y familiares, consistía en forma predominante a una invocación meramente nominativa —Montoneros, subversión, terrorismo, entre otros—. Generalmente, aludía a personas vistas en los centros clandestinos pero ajenas a la propia experiencia vital y, por lo tanto, no se ahondaba en los contenidos de esas identidades. De esta manera, la identidad de «los otros» se resolvía proponiéndola como una exterioridad de difícil aprehensión. A tal punto resultaban escasas las referencias de víctimas y familiares a conocidos que pudieran haber participado efectivamente en alguna agrupación política revolucionaria, que en una ocasión las defensas intentaron signar el proceso judicial entero en la «confesión» que

---

<sup>9</sup> Representante del Ejército en la Junta Militar entre 1982 y la transición a la democracia. No alcanzó a ser investigado en el Juicio a las Juntas, pero fue tardíamente condenado por múltiples crímenes contra la humanidad (Procuraduría de Crímenes Contra la Humanidad, 2018).

bajo tortura una testigo habría escuchado gritar a su esposo en un centro clandestino de detención y desaparición.<sup>10</sup> Y durante la declaración del excapellán Christian Von Wernich —condenado en 2007 tras haberse probado su participación en secuestros, torturas y homicidios cometidos en los centros clandestinos de su pastoral— se presentó la pertinencia a alguna «organización subversiva» como un hecho que acreditaba un secreto sentimiento de culpabilidad religiosa a ser expiado mediante el sacramento católico de la confesión.<sup>11</sup>

Por un lado, esa forma de tematizar la militancia en la izquierda de la década de 1970 obliteraba que la participación directa en acciones insurgentes armadas había sido solo una forma, radical, entre el amplio espectro de acciones políticas y mecanismos de identificación ideológica compartidas por distintos grupos de actores, con diversas gamas de participación en la escena colectiva, todas ellas afectadas de modo similar por la experiencia represiva (Oberti y Pittaluga, 2016). Por el otro lado, merced a ese abordaje en la escena judicial, las identidades políticas de la propuesta revolucionaria no solo carecieron de una voz enunciativa propia en el transcurso de las audiencias; además, se presentaron como algo sobre lo que no se debía o no se podía hablar mucho. Este efecto fue reforzado, adicionalmente, por la propia estrategia narrativa del discurso judicial, que apuntaba a desautorizar las preguntas o declaraciones de la opinión política, impropias o irrelevantes al proceso penal en sí, en este caso, la filiación política de víctimas y testigos. De ese modo, el simple nombre de una organización guerrillera podía llegar a parecer incluso un tabú.<sup>12</sup>

[103]

El resultado general fue una especie de sentido común vagamente verbalizado y cuyo abordaje resultaba conflictivo para la mayoría de los actores del debate judicial, excepto para los militares y las defensas —aunque mediado, en este último caso, por una ideología estereotipizante y profundamente antidemocrática—. Así, la escena del juicio escindía las posibilidades de establecer nuevas representaciones sobre las identidades políticas de los desaparecidos, posibilidades que se encontraban ocluidas por la articulación de un discurso estigmatizante sobre la «subversión», junto con el silencio propio del tratamiento jurídico sobre ellas.

10 Véase el testimonio de Cristina Temperoni (El Diario del Juicio, 1985, septiembre 3).

11 Véase el testimonio de Cristian Von Wernich (El Diario del Juicio, 1985, junio 11 c).

12 Véase, por ejemplo, el testimonio de Alberto Cruz Lucero, donde solicita permiso al tribunal para nombrar a la organización Montoneros (Amato, 1985, mayo 27).

## A modo de conclusión: las identidades y los derechos

En el proyecto político de la transición a la democracia en Argentina, el Juicio a las Juntas revestía un sentido performativo que excedía la determinación de las responsabilidades penales de los militares implicados. En gran parte fue concebido como un «ritual extraordinario» que, a través de la puesta en foco de un pasado desgarrador, se propuso reordenar el imaginario y la cultura política existentes en vías a una consagración simbólica de la democracia y los valores asociados al Estado de derecho (Kaufman, 1991; González, 2004). Sin embargo, los sentidos atribuidos en la práctica a las ideas del Estado o el sujeto de derecho siempre están determinados por la formación histórica particular que los produce y no por su eficacia normativa dentro del derecho explícitamente consagrado (Rorty, 1986). Precisamente, es ese contexto social el que provee los materiales a partir de los cuales se funda la «sensibilidad legal» del tribunal como manera de comprender lo real y los temas sociales considerados relevantes (Geertz 1994; Tiscornia, 2000).

[104]

En el caso de análisis, el proceso penal estuvo atravesado por múltiples procesos sociales de disputa de significados. Entre esos procesos sociales más amplios se inscribieron la necesidad y el llamado a la construcción de una memoria colectiva sobre la violencia política más compatible con el orden democrático, aunque mediada por el conflictivo contexto político de la transición. También, el hecho de que en ese contexto la oclusión de las identidades y filiaciones políticas permitía un distanciamiento frente a esa conflictividad, la cual permitía el reconocimiento de aquellas víctimas a partir de dimensiones morales profundamente arraigadas en los que diferentes sectores sociales podían reconocerse, sin por ello tener que coincidir necesariamente en una denuncia en clave política del pasado dictatorial (Vecchioli, 2005). En este aspecto, el despliegue de la figura de la «víctima inocente» durante las audiencias y las miradas estereotipizantes sobre el «terrorismo subversivo» constituyeron un síntoma.

Pero resultaba imposible que las políticas de sentido basadas en la probidad moral de las víctimas no conllevaran una determinada operacionalización de la idea de derechos. Y así, las caracterizaciones desarrolladas durante las audiencias tuvieron implicancias en las concepciones existentes sobre el cuerpo de derechos reivindicable en el plano de la cultura política. En este caso, construyendo, junto a la reducción de las fronteras de los derechos civiles de las víctimas según su tipo de participación en la vida

pública, un desplazamiento de los derechos políticos, en tanto capacidad de reflexión o actuación sobre la vida compartida. En esta dirección, el Juicio a las Juntas se expresó como una arena en la que, puede decirse, se confrontaron las dimensiones formales clásicas de la idea de ciudadanía, principalmente basadas en el carácter universal de los derechos al interior de un cuerpo político y, con ellos, la idea del sujeto de derecho (Marshall, 1998), y otros sentidos históricos y coyunturales propios de la cultura de época.

De algún modo, al tiempo que el juicio fue exitoso al instaurar determinados sentidos en el plano jurídico, cuyas consecuencias perduran hasta los juicios actuales (Lorenzetti y Kraut, 2011), fue también la comparecencia de múltiples voces ante la Justicia que se expresaron en la mediación, actualización y reproducción de una serie social más amplia de sentidos (Garapon, 2002, p. 96). Finalmente, en virtud de su relevancia política y social, el juicio tuvo un efecto catalizador y propagador para esa serie de representaciones en el ámbito de la cultura. Desde ese punto de vista, el juicio constituyó un acto en el que los discursos de la Justicia, potenciados por una demanda social, impulsaron determinadas representaciones sobre las víctimas y la violencia de Estado, al mismo tiempo que se convirtió en un foro que amplificaba y cristalizaba públicamente una pluralidad de saberes y disputas no regidos por la enunciación judicial.

[105]

Si bien desde fines de la década de 1990 nuevas referencias a una identidad militante y la reivindicación de una memoria de la lucha comenzaron a manifestarse públicamente a partir de algunas intervenciones políticas y culturales en Argentina (Otero, 2010), las representaciones construidas en la década de 1980 continuaron siendo dominantes para grandes sectores de la sociedad argentina contemporánea (Born y Galante, 2013), aspecto que en el Juicio a las Juntas desempeñó un rol central. La pervivencia de esas disputas da cuenta de la centralidad de los conflictos en torno a las identidades de las víctimas en los procesos de violencia política masiva, discusiones que trascienden la órbita de los tribunales y la duración y efectos concretos del trámite penal.

## Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la democracia: La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens, Fundación Ross.

2. Acuña, Carlos; González Bombal, Inés; Jelin, Elizabeth; Landi, Oscar; Quevedo, Luis Alberto; Smulovitz, Catalina y Vacchieri, Adriana. (1995). *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

3. Amato, Alberto. (1985, mayo 27). Miedos y corajes frente a los jueces. *El Diario del Juicio*. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

4. Argentina. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal. Causa 13/84. (9 de diciembre de 1985). Texto completo de la sentencia dictada el 9 de diciembre de 1985 por la excelentísima Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal en la causa 13 del año 1984 seguida al Tte. Gral. (r.) Jorge Rafael Videla ... [et al.]. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/arg/causa13/>

5. República Argentina. (1986). Causa originariamente instruida por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento del Decreto 158/83 del Poder Ejecutivo Nacional. En: *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo 309, volumen II* (pp. 1689-1925). Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

6. Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 158/83. (13 de diciembre de 1983). Orden presidencial de procesar a las juntas militares. Recuperado de <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/document/nacional/decr158.htm>

[106]

7. Argentina. Poder Legislativo. Ley 24556. (13 de septiembre de 1995). Apruébase la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su 24.ª Asamblea General. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28394/norma.htm>

8. Procuraduría de Crímenes Contra la Humanidad. (2018). *Dossier de sentencias pronunciadas en juicios de Lesa Humanidad en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal de la Nación.

9. Arfuch, Leonor. (2008). El primer relato público del horror. En: *Crítica cultural entre política y estética* (pp. 105-130). Buenos Aires: FCE.

Born, Diego y Galante, Diego. (2013). Representaciones actuales sobre la última dictadura militar en la Provincia de Buenos Aires. x *Jornadas de Sociología*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-038/4>

10. Calveiro, Pilar. (1998). *Poder y desaparición: los campos de concentración en la Argentina*. Buenos Aires: Colihue.

11. Canelo, Paula. (2008). *El Proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.

12. Ciancaglini, Sergio y Granovsky, Martín. (1995). *Nada más que la verdad: el juicio a las Juntas. La guerra sucia desde el golpe hasta las autocríticas militares*. Buenos Aires: Planeta.

13. Clarín. (1985, diciembre 20). Devolvió la Cámara Federal una carta enviada por Videla. P. 7.

14. Crenzel, Emilio. (2008). *La historia política del Nunca Más: La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

15. Crenzel, Emilio. (2011). Los desaparecidos entre la culpabilidad y la inocencia: una diáda compartida. En: Pérez, Germán; Aelo, Oscar y Salerno, Gustavo (coords.). *Todo aquel fulgor. La política argentina después del neoliberalismo* (pp. 161-172). Buenos Aires: Nueva Trilce.

16. Da Silva Catela, Ludmila. (2001). *No habrá flores en la tumba del pasado: la experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos*. La Plata: Al Margen.

17. El Diario del Juicio. (1985, mayo 27 a). Testimonio del señor Teo Van Boven, ex director de Derechos Humanos de la ONU. 23 de abril de 1985. Pp. 3-5. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

18. El Diario del Juicio. (1985, mayo 27 b). Testimonio del señor Robert Cox. Periodista. 26 de abril de 1985. P. 24. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

19. El Diario del Juicio. (1985, mayo 27 c). Testimonio del contraalmirante (RE) Salvio Menéndez. 23 de abril de 1985. Pp. 8-10. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

20. El Diario del Juicio. (1985, mayo 27 d). Testimonio del teniente general (RE) Cristino Nicolaidis. 26 de abril de 1985. Pp. 20-22. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

21. El Diario del Juicio. (1985, mayo 27 e). Testimonio del almirante (RE) Rubén Óscar Franco. 26 de abril de 1985. Pp. 22-23. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

22. El Diario del Juicio. (1985, mayo 27 f). El Juicio del Siglo. Suplemento número presentación a El Diario del Juicio. Strassera. Entrevista a Julio César Strassera. Pp. 10-11. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-01.pdf>

23. El Diario del Juicio. (1985, junio 4 a). Testimonio de la señora Luisa de Miralles, empleada. 2 de mayo de 1985. Pp. 42-43. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-02.pdf>

24. El Diario del Juicio. (1985, junio 4 b). Testimonio de la señora Calvo de Laborde, licenciada en Física. 29 de abril de 1985. Pp. 29-33. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-02.pdf>

25. El Diario del Juicio. (1985, junio 4 c). Testimonio de la señora Luisa de Miralles, empleada. 2 de mayo de 1985. Pp. 42-43. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-02.pdf>

26. El Diario del Juicio. (1985, junio 11 a). Testimonio del señor Pablo Díaz, empleado. 9 de mayo de 1985. Pp. 62-66. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-03.pdf>

27. El Diario del Juicio. (1985, junio 11 b). Testimonio de Alberto Felipe Maly, electricista. 6 de mayo de 1985. Pp. 49-52. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-03.pdf>

28. El Diario del Juicio. (1985, junio 11 c). Testimonio del señor Cristian Von Wernich, capellán de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. 8 de mayo de 1985. Pp. 56-59. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-03.pdf>

29. El Diario del Juicio. (1985, junio 25). Agosti es tan responsable como Massera. Entrevista a Julio César Strassera. P.8. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-05.pdf>

30. El Diario del Juicio. (1985, julio 2). Los defensores son los que buscan politizar el juicio. Entrevista a Julio César Strassera. P. 8. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-06.pdf>

31. El Diario del Juicio. (1985, agosto 27). Testimonio de la señora Elena Alfaro. Estudiante. 2 de julio de 1985. Pp. 314-324. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-14.pdf>

32. El Diario del Juicio. (1985, septiembre 3). Testimonio de la señora Cristina Temperoni, empleada. 5 de julio de 1985. Pp. 343-346. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-15.pdf>

[108]

33. El Diario del Juicio. (1985, noviembre 5). Testimonio de señor Carlos Muñoz, periodista. 23 de julio de 1985. Pp. 452-464. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-24.pdf>

34. El Diario del Juicio. (1985, noviembre 12). Testimonio de Emilio Massera. 3 de octubre de 1985. Pp. 1-7. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-25.pdf>

35. El Diario del Juicio. (1985, diciembre 10). Testimonio de Omar Graffigna. 16 de octubre de 1985. Pp. 5-6. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-30.pdf>

36. El Diario del Juicio. (1985, diciembre 24). Testimonio del señor Nemí Aníbal Lebed, jardinero. 9 de agosto de 1985. Pp. 566-568. Recuperado de <https://cdadum.files.wordpress.com/2013/08/el-diario-del-juicio-31.pdf>

37. Fassin, Didier. (2010). *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Paris: Seuil.

38. Feld, Claudia. (2002). *Del estrado a la pantalla: las imágenes del juicio a los excomandantes en Argentina*. Madrid: Siglo XXI.

39. Feld, Claudia y Franco, Marina (dirs.). (2015). *Democracia hora cero: actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires: FCE.

40. Franco, Marina. (2015). La «teoría de los dos demonios» en la primera etapa de la posdictadura. En: Feld, Claudia y Franco, Marina (dirs.). *Democracia hora cero: actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura* (pp. 23-80). Buenos Aires: FCE.

41. Fraser, Nancy y Honneth, Axel. (2003). *Redistribution Or Recognition?: A Political-philosophical Exchange*. New York: Verso.

42. Foucault, Michel. (1995). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.

43. Galante, Diego. (2014). El «Juicio a las Juntas» en la escena política argentina. En: Bufano, Sergio y Lotersztain, Israel (eds.). *Lucha Armada en la Argentina, año 10* (pp. 92-107). Buenos Aires: Ejercitar la Memoria.

44. Galante, Diego. (2015). Los debates parlamentarios de Punto Final y Obediencia Debida: el Juicio a las Juntas en el discurso político de la transición tardía. *Clepsidra*, 2 (4), pp. 12-33.

45. Galante, Diego. (2017). «La Constitución y la prudencia»: los tres niveles de responsabilidad para el juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos en la transición argentina. *Sociohistórica*, 40, pp. 1-17. <https://doi.org/10.24215/18521606e036>

46. Garapon, Antoine. (2002). La justicia y la inversión moral del tiempo. En: Barret-Ducrocq, Françoise (dir.). *¿Por qué recordar?* (pp. 90-100). Barcelona: Granica.

47. Geertz, Clifford. (1994). Conocimiento local: hecho y ley en la perspectiva comparativa. En: *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas* (195-262). Barcelona: Paidós.

48. Gillespie, Richard. (1982). *Soldiers of Perón: argentinian's Montoneros*. Oxford: Oxford University.

49. Ginzburg, Carlo. (1993). *El juez y el historiador: consideraciones al margen del proceso Sofri*. Madrid: Anaya & Mario Muchnik.

50. Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1999). *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Routledge.

51. González Bombal, Inés. (1995). Nunca más: el juicio más allá de los estrados. En: Acuña, Carlos et al. *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina* (pp. 193-216). Buenos Aires: Nueva Visión.

52. González Bombal, Inés. (2004). La figura de la desaparición en la re-fundación del Estado de Derecho. En: Novaro, Marco y Palermo, Vicente (comps.). *La historia reciente: Argentina en democracia* (pp. 115-131). Buenos Aires: Edhasa.

53. Hall, Stuart. (1995). Fantasy, Identity, Politics. En: Carter, Erica; Donald, James & Squites, Judith (eds.). *Cultural Remix: Theories of Politics and the Popular* (pp. 63-70). London: Lawrence & Wishart.

54. Hall, Stuart y du Gay, Paul (comps.). (2003). *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu.

55. Jelin, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.

56. Kaufman, Alejandro. (1997). Notas sobre desaparecidos. *Confines*, 4, pp. 29-34.

57. Kaufman, Ester. (1991). Desnaturalización de lo cotidiano: el ritual jurídico en el juicio a los excomandantes. En: Guber, Rosana (dir.). *El salvaje metropolitano: A la vuelta de la antropología postmoderna, reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo* (pp. 327-358). Buenos Aires: Legasa.

58. Lorenzetti, Ricardo y Kraut, Alfredo. (2011). *Derechos humanos: justicia y reparación*. Buenos Aires: Sudamericana.

59. Marí, Enrique. (1993). *Papeles de filosofía*. Buenos Aires: Biblos.

60. Marshall, Thomas H. (1998). Ciudadanía y clase social. En: Marshall, Thomas H. y Bottomore, Tom. *Ciudadanía y clase social* (pp. 15-82). Madrid: Alianza.

61. Nino, Carlos. (2006). *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires: Ariel.

62. Nora, Pierre. (1984). Entre mémoire et Histoire. En: *Les Lieux de mémoire* (pp. xvii-xlii). Paris: Gallimard.

63. Oberti, Alejandra y Pittaluga, Roberto. (2016). Apuntes para una discusión sobre la memoria y la política de los años 60/70 a partir de algunas intervenciones recientes. *Sociohistórica*, 38, pp. 1-22.

64. O'Donnell, Guillermo. (1997). Democracia en la Argentina. Micro y macro. En: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 133-146). Buenos Aires: Paidós.

[110] 65. Otero, Rocío. (2010). La repolitización de la historia de los sesenta y setenta: una nueva etapa en la representación del pasado reciente. En: Medvescig, Claudia; Otero, Rocío; Salvi, Valentina y Villa, Alejandro. *La sociedad argentina hoy frente a los años '70* (pp. 66-111). Buenos Aires: Eudeba.

66. Rorty, Richard. (1986). Solidarity or Objectivity? In: Ranchman, John & West, Cornel (eds.). *Post-analytic philosophy* (pp. 3-19). New York: Columbia University.

67. Salvi, Valentina. (2015). Guerra, subversivos y muertos: un estudio sobre las declaraciones de militares en el primer año de democracia. En: Feld, Claudia y Franco, Marina (dirs.). *Democracia hora cero: actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura* (pp. 153-194). Buenos Aires: FCE.

68. Sancinetti, Marcelo. (1988). *Derechos humanos en la Argentina post dictatorial*. Buenos Aires: Manuel Lerner.

69. Sarrabayrouse Oliveira, María José. (2011). *Poder judicial y dictadura. El caso de la morgue judicial*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto y CELS.

70. Sikkink, Kathryn. (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

71. Tiscornia, Sofía. (2000). Seguridad y cultura de la violencia: el teatro de la furia. *Revista Encrucijadas*, 1 (1), pp. 49-59.

72. Vecchioli, Virginia. (2005). La nación como familia. Metáforas políticas del movimiento argentino de derechos humanos. En: Frederic, Sabina y Soprano, Germán (comps.). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina* (pp. 24-269). Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

73. Vezzetti, Hugo. (2002). *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Los discursos biologicistas, economicistas y terroristas de la guerra y sus implicancias en los niños, niñas y adolescentes combatientes. Una lectura crítica desde el contexto colombiano

Camilo Bácares Jara (Colombia)\*

## Resumen

Este artículo discute los discursos biologicistas, economicistas y del terrorismo respecto de la figura del niño, la niña y el adolescente combatiente y la tensión que tienen con la categorización de víctima de la guerra en el contexto colombiano. Para ello, se problematiza, primero, la tesis que propone a los niños, niñas y adolescentes combatientes como un producto natural y sexual; segundo, la que los formula como mercenarios; y tercero, la que niega sus derechos al señalarlos de ser terroristas. La investigación documental, basada en fuentes secundarias y testimonios, concluye que por la preponderancia política y militar de estos discursos se originan tensiones interpretativas que inhabilitan la noción de los niños, niñas y adolescentes como víctimas del conflicto armado en las confrontaciones, combates y operaciones de inteligencia militar.

[112]

## Palabras clave

Conflicto Armado; Derechos del Niño; Niño Soldado; Infancia; Adolescencia; Colombia.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2019 • **Fecha de aprobación:** abril de 2020

## Cómo citar este artículo

Bácares Jara, Camilo. (2020). Los discursos biologicistas, economicistas y terroristas de la guerra y sus implicancias en los niños, niñas y adolescentes combatientes. Una lectura crítica desde el contexto colombiano. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 112-139. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a06

---

\* Sociólogo. Magíster en Política Social. Correo electrónico: comalarulfo@hotmail.com - Orcid: 0000-0002-0508-0869 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=Latu6zAAAAAJ&hl=es>

# **The Biological, Economic, and Terrorist Discourses of the War and its Implications on the Child and Adolescent Combatants. A Critical Reading from the Colombian Context**

## **Abstract**

This article calls into question the discourses based on biological, economic, and terrorist theories about the figure of the child and adolescent combatants, and the tension they arise with the category of the child and the adolescent understood as a victim of war in the Colombian context. To this aim, the study problematizes the thesis that proposes adolescent and child soldiers as natural and sexual products; as well as, the discourse that considers them as mercenaries; and, the one that denies their rights by characterizing them as terrorist. The documentary research, based on secondary sources and testimonies, concludes that due to the political and military preponderance of these discourses, interpretative tensions that disable the notion of the child victim in confrontations, combats, and military intelligence operations emerge.

## **Keywords**

Armed Conflict; Rights of the Child; Child Soldiers; Childhood; Adolescence; Colombia.

[113]

La guerra no es simple. Exige mucho tiempo de cálculo. Tiene un discurso pacifista y una esmerada justificación moral. Nunca dice «yo soy la guerra». Dice otras cosas (Montemayor, 2007, p. 9).

## Introducción

Las ideas que han delimitado y, en los últimos años, definido las causas, las formas de interpretación y los procedimientos institucionales para tratar a los niños, niñas y adolescentes (NNA) combatientes provienen de muchas disciplinas y campos. Además de las prevalentes, es decir, las que se asientan en coordenadas jurídicas y psicosociales para delimitar al NNA desvinculado de la guerra como víctima (Bácares, 2015), hay unas contrapuestas que establecen e impulsan marcos definitorios totalmente distintos. En una curiosa contradicción, los estudios internacionales y varios enfoques dentro de los estudios sobre la guerra han propuesto un conjunto de paradigmas que responsabilizan o individualizan en los NNA —por cuestiones de todo tipo— el asunto del reclutamiento y de su participación en los conflictos armados.

[114]

Por supuesto, dichas miradas nada tienen que ver con las tesis que se desvían de la significación oficial de la vulnerabilidad, la maleabilidad y la vinculación forzada de los NNA combatientes a lo bélico, a saber, con las que han problematizado que los sujetos de la niñez pueden devenir en personas con agencia, mando y poder (Jilmar, Amador y Delgadillo, 2010), o perseguir fines de transformación social en las confrontaciones armadas (Rosen, 2005; Molano, 1999; 2017, febrero 17). En las teorizaciones biologicistas, economicistas y terroristas de la guerra, la infancia carece de una disquisición política y se diluye en un fenómeno delincuencial, instintivo y mercenario, esto es, en las mismas premisas interpretativas con las que se dilucidan los móviles de alistamiento que determinan que la población adulta haga parte de la guerra. En síntesis, que en los actores armados concurre una preponderancia natural por la violencia, que por medio de ella se busca el lucro propio o que sus acciones tienen como fin simplemente dañar a las personas y violar sus derechos.

En Colombia, por el acumulado de investigaciones contextuales que hay de los NNA que fungen como combatientes, queda claro que las explicaciones de su reclutamiento se asientan en otros sentidos y que la «voluntariedad» se entiende, por lo general, como forzada (CNMH, 2017). Aun así, las ideas que el biologicismo, el economicismo y la discursividad terrorista hacen de

los NNA combatientes sí tienen cabida en las declaraciones institucionales, comunicacionales y académicas que comprenden, indiferenciadamente, a la población guerrillera y, a veces, a la paramilitar como un todo homogéneo en lo etario y motivacional con base, fundamentalmente, en el planteamiento narcoterrorista o criminal (Pécaut, 2001). Por lo que, entre estas dos vertientes —la particular, que reconoce al NNA como víctima, y la que lo lee bajo otros paradigmas responsabilizantes— existe una tensión que puede derivar en la pérdida de eficacia de la ordenanza que señala al NNA desvinculado de los grupos armados ilegales en el país como merecedor de un respeto por sus derechos en el plano de la contienda militar. Téngase en cuenta que «la caracterización de un conflicto conlleva a su turno una caracterización de los actores armados: no es igual caracterizar al adversario del Estado como una guerrilla que como un grupo terrorista» (Pizarro, 2002, p. 164). En este caso puntual, dicha determinación tiene implicancias hasta en los NNA que conforman la tropa guerrillera y paramilitar, dado que entre definir a un NNA combatiente como víctima de la guerra y englobarlo en otros discursos como resultado de su instinto, de su afán de captar rentas o de su deseo de hacer parte de una guerra contra la sociedad hay una distancia enorme y unas consecuencias políticas y militares distintas.

Por lo anterior, el artículo en cuestión propone discutir, desde el escenario colombiano, las formulaciones y señalamientos sobre los NNA combatientes que anidan en tales disertaciones en pro de cuestionar su universalidad, su aceptación discursiva y sus aplicaciones locales, recurriendo a fuentes secundarias y testimonios.

[115]

## 1. El biologicismo, la guerra y la infancia

En la historia de la guerra siempre han preponderado los esfuerzos por naturalizarla y por cercar a quienes actúan en ella como sujetos heterónomos, sin importar su edad o el hecho de que fuesen adultos o NNA. La antigua anécdota del patricio Julio Próculo en Roma puede que sea la madre de todas las explicaciones de este tipo. Tras la desaparición de Rómulo luego de una tempestad, este le diría en un sueño que la predestinación los obligaba a expandir un imperio por medio de las armas: «los dioses han decidido que un día la ciudad de Roma sea la cabeza del mundo, cultiven por tanto el arte militar y sepan, y así lo transmitan a su descendencia, que ningún poder humano podrá resistir a sus armas» (Ramírez Batalla, 2015, p. 13).

Durante la edad media y la época colonial esta matriz comprensiva del mundo siguió teniendo adeptos. Los cristianos medievales veían en las derrotas o en las victorias militares «signos divinos de aprobación o censura» (Alvira, 2008, p. 97), al punto de que «la victoria era la prueba suprema del favor de Dios [...] y si el pecado estaba presente en un ejército, incluso si combatía en una guerra justa y sagrada, Dios abandonaría a los suyos» (p. 99). De igual forma, de acuerdo con el virrey Caballero y Góngora, «el hambre, la guerra y la peste eran los tres grandes despertadores de que el Señor se valía para castigar el pecado y la ingratitud humana» (Jurado, 2004, p. 679); por ello, una acción de carácter guerrerista —a partir de esta lógica— durante el imperio español se reducía a una penitencia a gran escala para purgar las faltas sociales e individuales. Posiciones que, en la actualidad, continúan a su modo y con otros esquemas despolitizantes de la violencia.

Uno muy famoso es el de la tesis de las nuevas guerras (Kaldor, 2001), que propició la creencia de que muchas de las rivalidades étnicas, tribales y religiosas que explotaron tras la caída del muro de Berlín se fundaban en hechos ancestrales atados a su propio desarrollo y autonomía. No obstante, una de las expresiones bélicas más significativas de finales de la década de 1990, históricamente sustentada en una explicación biológica, contradice esta situación. En efecto, lo ocurrido en Ruanda durante el genocidio de 1994 respondió a los efectos de una antropología colonial corporal de principios del siglo XIX, la cual dispuso diferenciaciones biológicas que se extendieron a los campos de la cultura, de la política y, como es evidente, al de la guerra:

La creencia de que los hutus y los tutsis eran grupos étnicos diferenciados parece haberse forjado con el colonialismo británico y el célebre explorador John Hanning Speke, quien «descubrió» y bautizó el lago Victoria en 1859 [...]. Pensaba que las divisiones que observó en la sociedad era producto de causas naturales; según Speke, en esta región de África central existía una raza superior, bastante diferente del orden común de los nativos [...]. Eran superiores y demasiado elegantes para ser «negros corrientes»; eran más altos y sus narices más estrechas. [...]. En 1933, la administración belga elaboró un censo y equipos de burócratas belgas clasificaron a la población entre hutus, tutsis o twas. Todo ruandés fue censado y medido: altura, largura de nariz, forma de ojos. Cada persona fue clasificada: los tutsis eran los más altos, los hutus eran más bajos y más anchos, aunque para muchos ruandeses no era posible determinar la etnicidad sobre la base

[116]

de una apariencia física. Los ruandeses del sur eran generalmente de orígenes mixtos y la mayoría de los ruandeses de procedencia mixta fue incluida en la denominación «hutu». Sin embargo, muchos de ellos poseían los típicos rasgos tutsis, eran altos y espigados (Melvern, 2007, pp. 31-34).

Por otra parte, la psicología y la etología —poniendo a Freud y a Lorenz a la cabeza— han impulsado la idea de que la guerra se nutre del desfogue de pulsiones de muerte y de instintos de agresión que sumados validan la aniquilación de un contrario (Romero, 2008). Así, desde una postura filogenética, se ha llegado a plantear que la guerra es el resultado de un desarrollo hipertrófico, cuando en «alguna etapa de nuestra evolución, los primates homínidos que dieron origen al hombre» (Palacio, 2003, p. 59) se defendieron de los peligros que provenían de su propia especie. Igualmente, en la antropología han tenido lugar posturas como la de Sherwood Washburn, que sugieren que los seres humanos se abocan por la guerra debido a una psicología del carnívoro que encuentra su origen en las primeras cazas en el pleistoceno medio y que en la cotidianidad se expresa en la facilidad para los juegos bélicos que tienen los NNA (Fromm, 2004).

Por último, en otros intentos de restringir los actos de la guerra a sucesos biológicos, las posturas más recientes han optado por registrar que las violaciones a los derechos humanos son derivadas de desórdenes mentales y de patologías (Torrijos, 2015). Ante esto, es indudable que la guerra enferma y reproduce un sinnúmero de conflictos psíquicos y traumas, como lo comprueban las tasas de suicidio de las fuerzas armadas (El Tiempo, 2019, junio 12), el famoso pabellón médico creado para los oficiales peruanos que enloquecieron luchando contra Sendero Luminoso (Uceda, 2004) o los estudios de Ignacio Martín-Baró (2000). Empero, estas disposiciones planteadas como factores desencadenantes y no como reverberaciones, apuntan a un deterioro de las responsabilidades penales y políticas de los actores, y a una refrendación de la inevitabilidad de las hostilidades en las que a los NNA les cabe un papel principal y casi sempiterno (Ródenas, 2003).

Básicamente, la actuación bélica de los NNA puede leerse en cualquiera de las nociones recién bosquejadas. Su acción militar sería posible sustentarla por una ordenanza divina, una propensión biológica o una enfermedad. Justo esto es lo que hace Herfried Münkler (2005) cuando plantea sobre las nuevas guerras que una de las grandes características

[117]

que las definen es el reclutamiento masivo de NNA. Afirmación, de por sí, ambigua, teniendo en cuenta el alistamiento y participación de los NNA en los pasados conflictos armados: en la guerra civil de los Estados Unidos combatieron entre 250 000 y 420 000 NNA (Rosen, 2015); en la Primera Guerra Mundial se estima que fallecieron 120 000 NNA como miembros del Ejército británico (Winterberg, y Winterberg, 2015); y en conflictos latinoamericanos, como la guerra de la Triple Alianza (Potthast, 2005) o las nueve grandes guerras civiles que Colombia experimentó en el siglo XIX (Bácares, 2017; Jaramillo, 2007; Reina, 2012; Tovar, 2001), su presencia fue cotidiana y casi institucionalizada.

Münkler (2005) asevera que uno de los móviles del ingreso a la milicia de los menores de edad hombres —sin esclarecer el de las niñas— es la descarga de su libido y que dicha propensión facilitaría comprender el aumento de las violaciones a las mujeres en los conflictos africanos y la mutilación de sus genitales. Apoyándose en Michael Ignatieff, el politólogo alemán sostiene y simplifica la cuestión aduciendo que la brutalidad y el incremento de la violencia contra la mujer en las nuevas guerras es consecuencia de una mera necesidad física de los adolescentes o de la «sexualidad salvaje del varón adolescente» que dota al arma y al uniforme de «un explícito significado fálico» (Münkler, 2005, p. 26). De este modo, la opción por las políticas o las reglamentaciones militares diseñadas para atacar los cuerpos femeninos en aras de explotar créditos simbólicos de dominación y de terror entre la población civil quedan desechados, pese a que se sabe que la violación sexual, indistintamente en los conflictos armados internos, se ha invocado como un arma de guerra para humillar, alterar la integridad, avergonzar y tratar como objetos a los contrarios (Lair, 2003, p. 101).

Aunque, si de explicaciones biologicistas más abarcadoras se trata, quizás la más reduccionista de todas es la que argumenta que los hombres jóvenes, para llevar a cabo su instinto de reproducción, requieren captar recursos para mejorar su estatus, pues las «mujeres tienden a ser selectivas en cuanto a sus parejas sexuales» (Rubio y Salcedo, 2006, p. 7). De esta forma, la rueda de la violencia, incluso la política, se echa a andar cuando esos jóvenes y adolescentes buscan las maneras de garantizarse un ascenso social, con la condición inexorable de vivir una desigualdad socioeconómica y habitar territorios donde predomine un desequilibrio de parejas, es decir, que haya

[118]

más hombres que mujeres disponibles para la reproducción. Según esta visión, los jóvenes que habitan los lugares más comunes de un conflicto armado, como el colombiano, se incorporan a las organizaciones armadas ilegales para obtener poder y así desplegar una estrategia con fines de prolongar sus genes. En una suerte de resumen de sus sentencias: «a mayor superávit de hombres en edad de casarse, mayores niveles de violencia» (p. 19) o «entre mayor es el desequilibrio de la población por géneros mayor es la probabilidad de influencia guerrillera» (p. 21).

Desde luego, la anterior hipótesis —la cual se enmarca en un proyecto por entender las violencias en clave afectiva y de placer, en demérito de razones más estructurales y objetivas (Rubio, 2007)— es provocadora, lo que no quiere decir que sea válida o suficiente para la comprensión de los orígenes y la permanencia de la violencia política y de los roles de los NNA en ella. A sus postulados se puede contraponer la militancia de las niñas y de las mujeres en una tropa militar, ante una teoría con visos machistas en la que ellas se conciben como inactivas y pasivas. Basta señalar la inmensa convocatoria de mujeres que tuvo la guerrilla de Sendero Luminoso en Perú (Vega-Centeno, 1994), o la función significativa que tuvieron en su contraparte paramilitar en los Comités de Autodefensa (Boutron, 2014); además, ¿cómo explicar, atendiendo a esta proposición biologicista, que en Colombia, entre 1960 y 2016, de 16 879 NNA reclutados por grupos armados ilegales 29% corresponda a niñas y adolescentes mujeres? (CNMH, 2017). O, ¿de qué forma se podría interpretar la conjetura de la exploración en la guerra para dar rienda a la sexualidad, cuando en una línea interpretativa muy informada —como también oficial e insistente de la criticada vulnerabilidad en la infancia (Rosen, 2005)— la vinculación de los NNA a la guerra se detalla como producto de coerciones, amenazas y presiones violentas?

[119]

En una perspectiva histórica, el reclutamiento en Colombia durante el siglo XIX es ilustrativo, dado que las tropas oficialistas conservadoras entraban a los pueblos en los días de mercado y acorralaban a los presentes, incluidos los NNA, para luego marchar con ellos atados del cuello, en lo que se conocía como reclutamiento por lazo (Jaramillo, 2007). De igual manera, en el conflicto armado colombiano contemporáneo el rastreo y la incorporación violenta de NNA han tenido vigencia por decisión de las guerrillas y de los escuadrones paramilitares, anulándose con ello el mercado de la soltería como el motor del enganche a la guerra:

Entonces me coloraron un pasamontañas y me llevaron; después que me lo quitaron aparecí en el monte y me dijo un comandante que si seguía llorando me mataba, me tenía que tragar las lágrimas y que de ahora en adelante era para ellos uno más del grupo. Testimonio Hombre, 15 años, Autodefensas Unidas de Colombia.

[...] Un día yo iba para el corte de la mora, sano ahí, cuando llegaron y así iban como bravos porque llegaron y se encontraron conmigo y me dijo usted, ya, que se iba con nosotros, vámonos. Sin yo decirles nada y me tocóirme con ellos. Llegamos a un campamento y duré como tres días por ahí babeando solo, con ellos, pero sin nada, y como a los tres días me dieron un fusil y un chaleco y de ahí para acá no supe nada más de mi familia. Testimonio Hombre. 16 años. Ejército de Liberación Nacional (Bácares, 2014, pp. 63 y 65).

[120]

Por lo visto, la posibilidad de que el instinto evolutivo de los NNA tome curso y se imponga como el factor determinante del NNA combatiente colombiano es discutible, si se coteja con datos cualitativos como los esbozados. Por ahora, lo que sí es cierto es que los abordajes biologicistas escapan del campo académico y tienen efectos en el tratamiento militar de la infancia estimada como combatiente o señalada de colaboradora de un grupo armado legal o ilegal. Por ejemplo, inspirado en él, las fuerzas armadas colombianas lanzaron en 2002 sobre el territorio araucano más de dos millones de calendarios de bolsillo con fotografías de mujeres semidesnudas para estimular la desertión guerrillera (Rubio, 2007); y siguiendo parámetros biométricos, el paramilitarismo, en la conquista territorial del sur del país a mediados de los noventa, acusó a los campesinos —NNA y a adultos por igual— de ser guerrilleros a partir de ciertas indicaciones en los cuerpos, como las marcas en los hombros, las manos, la delgadez o la palidez (CNMH, 2012).

Por lo que refiere a la interpretación del NNA combatiente colombiano, el biologicismo lo ha afectado desde, por lo menos, la década de 1960. En primer lugar, por la carrera que hicieron las tesis de la anormalidad psicológica, que estiman que quienes ingresan por su cuenta a las organizaciones armadas ilegales —incluyendo a los NNA— lo hacen empujados por rasgos psicopáticos, narcisismos, hipomanías, desórdenes mentales, frustraciones y déficits neuropsicológicos desarrollados en la niñez (Hudson, 1999). En segundo término, la animalización retórica del subversivo y la aplicación al límite de esa visión del «comunista» como un «cáncer que carcomía la vida

nacional, su progreso, sus recursos y su tranquilidad» (Uribe, 2007, p. 136) o como «una carga organicista-fisiológica en la que el enemigo es entrevisto como una enfermedad que debe combatirse» (Toche, 2008, p. 88) supuso que en las embrionarias Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) las operaciones militares estatales golpearan también a los NNA adscritos consanguíneamente a la guerrilla. Como lo documenta una misiva enviada por Manuel Marulanda al Congreso de la República el 5 de agosto de 1964 —que deja constancia de nombres, apellidos y edades—, en el ataque a Marquetalia murieron dieciséis NNA hijos de combatientes, resultado de la violencia estatal que allí se implementó (Uribe, 2007, p. 134).

En conclusión, de cara a otras lecturas de la infancia en la guerra, el biologicismo, entendido como un conjunto de discursos y saberes que proponen «la violencia y la guerra como algo consustancial con la naturaleza humana, y, por tanto, como algo inevitable» (Ródenas, 2003, p.23) respalda respuestas militares de eliminación similares para los NNA y adultos combatientes, o en aquellos acusados de apoyar a un bando de la guerra, con sustento en la hipótesis de su desviación natural o de que se les entienda como irrecuperables, anómalos, intérpretes de la insania o peligros latentes.<sup>1</sup>

## 2. El economicismo, la guerra y la infancia

[121]

La hipótesis más preponderante de las últimas décadas, en lo referente a la aparición y continuidad de las guerras, es que —tomando como base el continente africano y exportando esa idea a otros lugares— las hostilidades surgen por cuenta de una conjunción de variables de corte económico que se pueden probar estadísticamente. De hecho, se han sugerido cuatro correlaciones para cimentar esta vertiente interpretativa: la primera indica que en los países de renta baja hay más probabilidades de que estalle una guerra y que al hacerlo la reducción del producto interno bruto es inminente; la segunda, que el crecimiento lento y el crecimiento negativo contribuyen al surgimiento de la guerra; la tercera asegura que la estructura geográfica de un país, «montañas, selvas y enormes extensiones de territorio escasamente

---

<sup>1</sup> Otros ejemplos latinoamericanos donde este enfoque de la inevitabilidad tuvo lugar son: El Salvador, donde a los NNA el Ejército los mataba desde temprana edad en las zonas rurales para que no se convirtieran en guerrilleros (Danner, 2016); igual que en Perú, donde el Ejército, en su lucha contra Sendero Luminoso, consideraba que en las comunidades andinas —los niños, adultos y ancianos— «todos eran malos elementos» (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003a, p. 597) y, por ende, objetivos militares.

poblado» (Collier *et al.*, 2004, p. 73), auspician el estallido y rebrote de una guerra; la cuarta, que la «dependencia económica de las materias primas de exportación —petróleo, diamantes, y productos por el estilo— aumenta sustancialmente el riesgo de guerra civil» (Collier, 2011, p. 47).

Sin embargo, estas propuestas son tan válidas como inciertas, en especial, si se contraponen a otros contextos. Particularmente, los conflictos armados generan decrecimientos y pérdidas, así como acumulaciones e incrementos de capital, tanto para los sectores legales como ilegales. El caso colombiano es una muestra clara de estos dos efectos tan distantes. Entre 1990 y 1998 los costos del conflicto armado representaron entre 1,5% y 4% del producto interno bruto anual. Costos, sobre todo directos, que si se desagregan dejan ver que la economía nacional por la destrucción de la infraestructura petrolera perdió entre 1999 y 2003 COL\$817 654 millones; y en lo que refiere a los atentados a las torres de conexión eléctrica y de telecomunicaciones —en el mismo periodo— otros COL\$134 871 millones (Álvarez y Rettberg, 2008).

[122]

En lo específico, de la inversión social para la infancia el saldo también tiende a ser negativo. En un estudio financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Sánchez y Díaz, 2005), se puso en evidencia que debido a la injerencia de las FARC-EP en varios territorios las tasas de escolarización en educación secundaria decrecieron 6,71% al año entre 1996 y 2002; asimismo, en el área de la salud 480 000 personas quedaron por fuera del sistema de atención subsidiado entre 1998 y 2003 por la apropiación de los recursos que en las regiones fueron sustraídos por los grupos paramilitares en asocio con funcionarios públicos (Sánchez y Díaz, 2005, p. 43).

Ahora bien, desde otro ángulo, la guerra arruina tanto como beneficia a quienes la patrocinan para acumular riqueza en un ámbito transnacional e interno (Ramonet, 2005). Se calcula que de los 1300 millones de dólares aprobados inicialmente para el Plan Colombia «sólo un 13% llegó a manos del gobierno colombiano para mejorar sus estructuras de seguridad. El 87% fue a parar a las cajas de las empresas estadounidenses» (Uessler, 2007, p. 140). La contrarreforma agraria propiciada por las autodefensas en favor de terratenientes (Koessl, 2015) y las alianzas entre las multinacionales bananeras ubicadas en Colombia con los grupos paramilitares, en lo que atañe a la rentabilidad empresarial, son otras pruebas que se pueden agregar a lo descrito (Verdadabierta.com, 2017, febrero 3). Precisamente, en 2008

Chiquita Brands aceptó ante la justicia norteamericana haber entregado aportes a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), «por medio de la creación de falsas cuentas de contabilidad, al utilizar la figura del incremento salarial a sus empleados en Colombia» (Fajardo, 2011, p. 33). Esta empresa y otras como Dole, nombradas en las versiones de ex jefes paramilitares de la talla de Salvatore Mancuso, «pagaban impuestos porque eran como un estado en la zona, y porque se les proporcionaba la protección que les permitía seguir haciendo inversiones y un beneficio económico» (Fajardo, 2011, p. 51).

De esta suerte, si el economicismo se amplía por fuera de lo que se denomina el club de la miseria su conceptualización pierde legitimidad, sin que escape de esto lo formulado sobre los NNA y los jóvenes combatientes, o lo afirmado sobre la conclusión general de que las guerras en la actualidad se dan para controlar recursos naturales y facilitar el enriquecimiento personal de sus líderes. Si bien es cierto que en estos planteamientos se reconoce que organizaciones como la ugandesa Frente de Resistencia del Señor «recluta sus efectivos a base de rodear escuelas apartadas y prenderles fuego» (Collier, 2011, p. 59) o que «en Burundi, los grupos rebeldes reclutaban a los niños por la fuerza, comprando niños callejeros de Kenia a un precio de US\$500 dólares por cada 150 muchachos» (Collier *et al.*, 2004, p. 59), su posición más extendida determina que el ingreso de los NNA a las hostilidades se contempla mayormente como un acto de liberación de la pobreza o como una especie de mercenarismo especulativo:

En un entorno de pobreza sin esperanza, los varones jóvenes, que son los reclutas de los ejércitos rebeldes, salen bastantes baratos. La vida en sí no vale mucho y el alistamiento en un movimiento rebelde ofrece a esos jóvenes una pequeña oportunidad de enriquecimiento [...]. Esta especie de alistamiento a las rebeliones se asemeja a cómo se produce la incorporación a las bandas de narcotraficantes de Estado Unidos. Un conocido estudio de una banda de Chicago puso de manifiesto que los jóvenes se unían a ella y estaban dispuestos a trabajar prácticamente gratis porque les atraía la pequeña oportunidad de ganar mucho dinero si lograban ascender en el escalafón de la banda (Collier, 2011, pp. 46-47).

Alejada de la motivación económica, la experiencia colombiana disiente o le cuesta encajar del todo en esta comprensión oficial que limita

[123]

la anexión a la guerra a un simple estímulo monetario. Y no es la única. Utilizando datos de Mozambique, Etiopía y de la Segunda Guerra Mundial se ha postulado que los NNA pueden enlistarse por su altruismo político (Rosen, 2005), o que el ingreso de los NNA al senderismo se debió a una lucha y reclamo generacional de los más jóvenes a los más viejos (Degregori, 1991) para desplazar «violentemente a las personas mayores de las posiciones de poder y prestigio en sus propias comunidades» (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003a, p. 173). En Colombia, la visión economicista como factor explicativo del reclutamiento de menores de edad, ante todo, puede encontrar asilo en el relato de los NNA paramilitares y en las tasas cuantitativas que revelan una relación contractual (CNMH, 2017; Ugarriza y Nussio, 2015). En sus declaraciones, es reiterativo el ofrecimiento salarial por parte de la organización o una especie de contrato informal que promete un estipendio mensual, bimensual o trimestral, en función del rol y del mando que se alcance:

[124]

Un patrullero normal se ganaba \$350 000 allá donde yo estaba, ya si es un segundo de escuadra se está ganando \$400 000, un comandante de escuadra se estaba ganando \$450 000. Un segundo de contraguerrilla estaba ganando \$550 000, un comandante contraguerrilla estaba ganando \$650 000. Un segundo de compañía se estaba ganando como \$800 000 y un comandante de compañía se estaba ganando como \$950 000. Un primero de columna estaba ganando por ahí un millón y punta, y un comandante de columna estaba ganando como \$1 500 000. Después del comandante de columna venía el comandante de zona, que ya mandaba por ejemplo 3 o 4 columnas, ya mandaba una zona él, después por ejemplo venía el segundo de zona, después venía el comandante de zona y ahí ya venía el comandante militar. Testimonio Hombre. 16 años. Autodefensas Unidas de Colombia (Bácares, 2014, p. 170).

Caso contrario, la mayoría de los NNA desmovilizados de las guerrillas han dado testimonio de que los pagos nunca se realizaron (Springer, 2012) o que estando en ellas alguna vez recibieron dinero —40% en las FARC-EP y 20% en el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)— (Unicef, 2006). Esta información, evidentemente, está lejos de negar el empleo de un tipo de reclutamiento que con ofertas económicas se aprovecha de las necesidades y de las aspiraciones de los NNA de ayudar a sus familias.

No obstante, la diferencia entre estos dos mundos es abismal, tanto que en el ELN y en las FARC-EP se considera un delito muy grave el enriquecimiento personal, la desertión con dinero y «el robo o desfalco de los dineros de las organizaciones milicianas, del movimiento de masas o de las organizaciones revolucionarias» (CNMH, 2017, p. 348). En la insurgencia las premisas tradicionales de su discurso y práctica (Wills, 2008, junio 22) han hecho que «allá nunca le pag[uen] a nadie, allá los que manejan plata son los comandantes». Testimonio Hombre. 17 años. FARC-EP. (Bácares, 2014, p. 167). En cambio, en el paramilitarismo el dinero y el acceso al mercado se utilizan para cohesionar y garantizar la sumisión de sus integrantes (Cárdenas, 2005; Koessler, 2015, Rodríguez, 2008). Así, la mera disciplina revolucionaria de las guerrillas que castiga a quien se desvíe de ella o la violencia paramilitar contra sus propios miembros son insuficientes para cimentar y orientar a sus participantes. Por esto, la explicación economicista de Paul Collier, leída desde la infancia combatiente colombiana, termina siendo parcial o sirve únicamente para vincularla con los ejércitos ilegales que buscan fuerza de trabajo ofreciendo de antemano una paga o, en este caso, con los NNA paramilitares que mediados por bienes materiales y remuneraciones económicas conciben a la guerra como un trabajo o una forma de lucro (Bácares, 2014).

Al respecto, que los NNA paramilitares encajen más en esta comprensión economicista de ninguna manera implica que su tratamiento en el escenario militar deba desatender sus derechos o devenir en un perfil sesgado en esa variable motivacional. Pese a ello, en muchos casos a los NNA combatientes se les ha reducido a un uso contrainsurgente desde el economicismo, induciéndolos a fungir de guías a campamentos o a brindar información para la inteligencia militar a cambio de dinero (Bácares, 2014; Unicef, 2006), aun cuando esto lo prohíben los protocolos de atención a los NNA desvinculados del conflicto armado y, expresamente, el artículo 6 de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, y el parágrafo 29 del artículo 41 del Código de Infancia y Adolescencia.

Ciertamente, este reduccionismo no debe sorprender, pues en Colombia la política pública de desmovilización se ha configurado para pensarse casi exclusivamente desde los incentivos económicos (Koessler, 2015), o más si se incluye en la reflexión el hecho de que las Fuerzas Armadas están acostumbradas a llevar a cabo operaciones de inteligencia con menores de edad, desarrollando en las regiones campañas cívico militares, como lo

[125]

corroboran las veintisiete que realizaron en 2019 (ONU, S/2019/1017). En cierto modo, lo que vale la pena recalcar es que las significaciones centrales del economicismo, que leen parcialmente a los integrantes de las organizaciones al margen de la ley como codiciosos o mercenarios, provocan y avalan interpretaciones discrecionales que anulan o ponen en entredicho la noción del NNA todavía en armas y más tarde la del desvinculado como víctima de la violencia política. Esto lo sustenta, por ejemplo, la estrategia de lanzar volantes desde helicópteros con la forma de papel moneda colombiano de diferentes denominaciones, «los cuales contenían mensajes, como “sí paga desmovilizarse”» (ODDR, 2012, p. 22) para que indiferenciadamente de su edad los combatientes abandonen la guerra y, *a posteriori*, el ofrecimiento de delaciones pagadas a los NNA desmovilizados que los exponen a peligros y a una reinserción viciada, sostenida en la lógica del cooperante: «¿Y cuánto me van a dar por lo que sé?» (Bácares, 2014, p. 258).<sup>2</sup>

### 3. El terrorismo, la guerra y la infancia

[126] La relación construida entre las premisas del terrorismo y los NNA combatientes es altamente compleja por la amplitud de definiciones y enfoques que componen al terrorismo, y por el uso político que se le da a menudo a esa expresión para mitigar la naturaleza política de las organizaciones armadas ilegales que recurren a su uso como un arma de guerra. Como lo expone Nelson Manrique (1989), existe una forma de liquidar el debate cuando se habla sobre una guerrilla, «que se ha convertido en una convención implícita; ella consiste en calificarla como terrorista» (p. 137).

Y es que la confusión es tan significativa que a quienes hoy se les designa con este epíteto por medio de decretos y declaraciones políticas, la bibliografía vigente y oficialmente aceptada de la década de 1980 los delimitaba como aliados o enemigos a partir del binomio guerra revolucionaria-guerra contrarrevolucionaria, en ocasión «del apoyo que diversas naciones le prestaron a distintos grupos armados que enfrentaban regímenes marxistas»

---

<sup>2</sup> Esta estrategia se utilizó particularmente entre 2002-2005 y se hizo entendiendo «el dinero como una posible motivación para dejar la organización armada» (ODDR, 2012, p. 22). En la actualidad la acción del volanteo aéreo sigue funcionando con leyendas como «tráenos tus armas y explosivos y recibirás dinero a cambio», «tráiganos sus armas y explosivos, recibirá bonificación», «reciba bonificación por material de guerra». Solamente en 2019, en los departamentos del Vichada y el Guainía, fueron arrojados 130 000 volantes de desmovilización (Gaori, 2019, junio 28).

(Pizarro, 2002, p. 167). De ahí que los muyahidines afganos, la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola de Jonas Savimbi o la Contra nicaragüense fueran para Estados Unidos asociaciones contrarrevolucionarias, sin importar sus permanentes despliegues militares en contra de los civiles ni se les estigmatizara con la denominación de terroristas en las tipologías de la guerra de la época (Pizarro, 2002).

Tras el ataque a las Torres Gemelas, la doctrina Bush fue responsable de homogeneizar los proyectos armados ilegales en el mundo como amenazas globales para los intereses estadounidenses, lo que alteró la forma de definir las acciones y la naturaleza de las guerras recientes; además, sin el estorbo de la guerra fría, se facilitó la promoción de una noción indefinida y profundamente discrecional en un sinfín de ámbitos que, por lo menos a primera vista, rindió frutos por su capacidad de puntualizar al otro bando ante la opinión pública, puesto que uno de sus rasgos fundamentales es definir, más que a un sujeto, a «una posición (la enemiga)» (Bonavena y Nieves, 2006, p. 369).

Aunque hay autores que se aferran a que la idea del terrorismo es acotada y precisa (Hodge, 2019), en el fondo, la crisis aclaratoria y la vaguedad de la postura terrorista es tal que se le puede «flexibilizar y ampliar tanto como se desee» (Bonavena y Nieves, 2006, p. 369). Su propia historia de pugnas, de falta de consensos y de definiciones plurales sin interconexiones claras lo permite imaginar así (Calmet y Costa Dal Castel, 2018; Nieves, 2015). Solo para hacerse una idea de lo recién trazado, en el mundo «durante el período 1931-1981 se dan 109 definiciones de terrorismo» (Ramírez y Jiménez, 2014, p. 181) y es hasta 1972 cuando en las Naciones Unidas aparecen por primera vez las resoluciones que lo nombran indefinidamente a causa de las tensiones que había para fijar una clara distinción entre violencia revolucionaria legítima y violencia terrorista criminal entre Estados Unidos y los países anticolonialistas (Fernández, 1999). De la misma forma, en el campo jurídico la «indefinición de terrorismo a nivel internacional ha provocado una descentralización en su regulación jurídica al dejar en manos de cada Estado la potestad discrecional de decidir qué es terrorismo y qué no lo es» (Villegas, 2016, p. 144).

Vale advertir que, a pesar de los intentos de circunscribir el terrorismo en la ilegalidad, con posturas como la del FBI o las de los manuales de las Fuerzas Armadas estadounidenses en las que «el terrorismo es un uso ilegal de la fuerza o violencia contra las personas [...]» (Torres, 2010, p. 85) o que

[127]

es el «uso o la amenaza del uso ilegal de la fuerza o de la violencia contra individuos» (Ramírez y Jiménez, 2014, p. 182), el único acuerdo o indicador reiterativo en la baraja definitoria que existe es acerca del ataque a la población civil o, en su defecto, sobre la violación explícita del derecho internacional humanitario (Pizarro, 2002; Torres, 2010; Ramírez y Jiménez, 2014). Con esta acotación, esto es, con el señalamiento que el terrorismo puede ser la violencia premeditada contra los no combatientes o contra las comunidades no beligerantes, el rango de análisis, en lugar de limitarse, se amplía a su vez a los Estados y al ejercicio del monopolio de la violencia.

En esencia, con esta mirada la figura del NNA combatiente puede pensarse a partir de dos flancos reactivos del enfoque del terrorismo: la protección y la victimización; al unísono del que percibe a los NNA guerreros como enemigos y, por ese motivo, como sujetos de aniquilación. Cada uno por su cuenta, resultan predominantes en el ámbito jurídico y militar, siendo el primero una consecuencia del paradigma de los derechos de los NNA y del derecho penal internacional que ha catalogado el reclutamiento de menores de quince años como un crimen de guerra (Ramírez, 2010). En concordancia, una organización armada legal o ilegal, al asignar una u otra función a un NNA por debajo de esa línea etaria violaría el compendio del derecho internacional humanitario y se haría acreedor de ser catalogado como un aparato que comete actos terroristas, sin querer decir con esto que su propósito en la guerra se limite a esta acción.

[128]

Por contraste al reconocimiento del NNA como víctima de un delito, el proyecto discursivo del terrorismo avala la eliminación física del NNA combatiente. Durante su estadía en la guerra o al activarse una sospecha que los vincule primordialmente con la insurgencia, los imaginarios que sostienen el terrorismo apoyan su asesinato, debido a la peligrosidad que se le endosa por ser partícipe de un proyecto armado. Efectivamente, la producción teórica del terrorismo desde el Estado se sustenta en una legitimidad moral que sobrepasa a la legalidad y al derecho de los combatientes. La lógica del gobierno de Alberto Fujimori para golpear a Sendero Luminoso es un hito en este sentido: a los NNA combatientes se les condenó penalmente en juicios sumarios y con jueces sin rostro que violaban sus derechos (Bácares, 2011), y en otros casos hubo «ejecuciones selectivas de niños y niñas cuando éstos tenían relación con algún grupo subversivo» (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003b, p. 598).

En una consideración muy sencilla por la puesta en desarrollo de tres ejes que trae consigo la postura del terrorismo para delimitar el tratamiento político, militar, comunicacional y jurídico de los protagonistas de la guerra, el más básico e importante conduce a que «el terrorismo aparece como la negación de la condición humana. Así es presentado, y quienes son acusados de terroristas son privados de todo derecho humano» (Bonavena y Nievas, 2006, p. 369). El subsiguiente concierne a que el calificativo de terrorista aúpa el tránsito de un enemigo real —con quien es posible negociar y tiene un reconocimiento mínimo de contienda— a uno absoluto al que solo hay que combatir y dar de baja (Ramírez y Jiménez, 2014). En último lugar, la perspectiva del terrorismo promueve un derecho penal del enemigo que hace que, incluidos los NNA, se les considere «como meras fuentes de peligros que deben ser neutralizadas del modo que sea, cueste lo que cueste» (Torres, 2010, p. 83).

Por consiguiente, el NNA combatiente en el fragor y en la tras escena de la guerra puede ser asesinado como cualquier adulto, en especial, cuando los parámetros de definición del otro como terrorista acreditan en los actores de la guerra y en quienes se informan y guían por esos códigos lo que ya se había esbozado: que la vida del contrincante es precaria, invivible, impropia de un duelo, alejada de valer la pena, de merecer un obituario o de ser una vida a pesar de estar viva (Butler, 2006; 2010).

En Colombia, los libros testimoniales de ex guerrilleros mayores de edad, incluso de aquellos que desertaron de sus filas y rechazan la lucha armada, confirman que mientras permanecieron en la insurgencia «nadie pensaba en desertar porque el ejército no capturaba guerrilleros. Los mataba, así se hubieran entregado» (Rueda, 2009, p. 132). Puntualmente, en lo que corresponde a la infancia combatiente, un gran evento sirve para pensar la puesta en marcha de este raciocinio: la famosa operación Berlín del año 2000, con la que el Ejército le propinó a las FARC-EP el golpe militar más grande de su historia. En ella, quedó al descubierto el masivo reclutamiento forzado realizado por esta guerrilla y por su neófita columna móvil Arturo Ruíz. De acuerdo a los reportes de la época, noventa guerrilleros fueron capturados —72 eran menores de edad— y entre los muertos se contaron 20 NNA (Verdadabierta.com, 2016, agosto 27). Pero, lo que interesa subrayar es que los sobrevivientes hicieron público que en la ofensiva a varios NNA combatientes detenidos y desarmados se les disparó, y que se les recriminó

[129]

—descontando excepciones— por su alteridad negativa, propia de un desmerecimiento de vivir:

A nosotros también nos detuvieron rapidito allá, también nos dieron pata y culatas. Con cuchillos nos cogían así, nos daban en el estómago. Nos cogieron a cien. Casi la mayoría eran menores de edad. Ahí un soldado dijo que nos iban a quemar, o sea nos trataron mal, nos dijeron que «come vacas no sé qué», nos dijeron todo hasta que llegó la Cruz Roja Internacional y arregló. Pues, yo digo prácticamente fue la que nos salvó porque los soldados decían que a nosotros nos iban a matar quemados. Que nosotros no merecíamos, no merecíamos vivir, nosotros éramos una basura para la comunidad.

[...] Mataron a nueve en el combate, había menores de dieciocho años. Había una chica que le habían herido, le colocaron un tiro acá, entonces la china estaba viva todavía, estaba bien, entonces el ejército la mató, la acabó de matar. Se llamaba Juanita. Tenía como dieciocho años (Human Rights Watch, 2004, pp. 62 y 63).

[...] Para ese entonces éramos cuatro chicas, pero una de ellas se fue con otro muchacho, otro compañero se fue a buscar comida y el ejército lo mató. Por eso teníamos mucho miedo de entregarnos al ejército y es por eso que decidimos buscar civiles para irnos con ellos a entregarnos y así evitar que el ejército no nos fuera a matar, para esa época tenía 16 años (Benposta Colombia, 2019, p. 8).

[130]

En otra dinámica muy recurrente del conflicto armado colombiano también se puede ubicar la tensión que el discurso terrorista le imprime a la consideración de víctima que tiene la niñez combatiente en el episodio del combate. Los bombardeos que habitualmente se despliegan contra campamentos guerrilleros con base en fuentes humanas y tecnológicas, demuestran que, a sabiendas de la presencia de NNA —por alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, de las autoridades locales y por denuncias investigativas (El Tiempo, 2019, septiembre 14; Verdadabierta.com, 2019, noviembre 8; Rojas y Aristizábal, 2019)— se privilegian los ataques con bombas para eliminar a cabecillas o a blancos de importancia. El bombardeo del 29 de agosto de 2019, diseñado para dar de baja a alias Gildardo Cucho de las disidencias de las FARC, con un saldo de ocho NNA muertos (Semana, 2019, diciembre 11), es una confirmación de este fenómeno todavía ignorado que se suma al de otros dieciséis NNA, en al menos siete acciones militares desde 2010 (Sánchez, 2019, febrero 9;

Molano, 2019, noviembre 9).<sup>3</sup> De este modo, en la planeación y ejecución de los ataques aéreos la categoría jurídica del NNA como víctima pasa a un segundo plano, al reseñárseles como daños colaterales, como muertes de responsabilidad tácita de los reclutadores o de los mismos NNA, dado que en el «discurso hegemónico, las víctimas son acusadas de haber provocado los hechos» (Koessler, 2015, p. 109).

## Reflexiones finales

Una revisión del contexto de los NNA combatientes en Colombia dejar ver que los discursos biologicistas, economicistas y terroristas de la guerra tienen la oportunidad de influir en las decisiones militares y políticas que atañen a este tipo de infancia. En otras palabras, producto de la tensión que existe entre el discurso específico del NNA desvinculado de los grupos armados ilegales como víctima y los discursos generales que definen el porqué de la guerra y las motivaciones que impulsan a los actores armados emergen zonas grises de interpretación que pueden derivar en la inhabilitación de la primera noción en los momentos inmediatos de la guerra.

En otras ocasiones, las discrecionalidades de los funcionarios judiciales, políticos y militares han prevalecido a este acuerdo legal, en apego a las lógicas de las formaciones discursivas trabajadas. No se olvide que a los menores de edad que se desmovilizaron de las guerrillas a finales de la década de 1990 y a inicios del siglo *xxi* muchos jueces los procesaron como infractores de la ley penal (Jiménez, 2013); o que a los NNA pertenecientes al neoparamilitarismo actual hasta hace poco se les pensaba como delincuentes comunes, sin el beneficio de la restitución de sus derechos en el programa de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Coalico y Comisión Colombiana de Juristas, 2013; Defensoría del Pueblo, 2017).

[131]

Adicionalmente, la dinámica militar y política de cómo encarar a la insurgencia en el país devino en que se impusieran significados y categorías

---

<sup>3</sup> Vale decir que sobre este hecho social las Fuerzas Armadas manejan dos discursos contradictorios. Uno se basa en la negación del conocimiento de la existencia de NNA en los campamentos que son bombardeados, como lo declaró recientemente el excomandante de las Fuerzas Armadas, general Nicacio Martínez (Semana, 2019, diciembre 11); al contrario, en una lógica comunicacional contrainsurgente, los mismos voceros de la negación aceptan que las organizaciones armadas ilegales que enfrentan están conformadas en su mayoría por NNA: «Casi la mitad de los integrantes de las disidencias del país son menores de edad. La grave denuncia la hizo el comandante del Ejército Nacional, general Nicacio Martínez» (El Tiempo, 2019, septiembre 14).

muy conectadas con los discursos que aquí analizamos en detrimento de los NNA combatientes. La imposición discursiva de bandolero o chusmero en el pasado para mencionar a los guerrilleros de la década de 1950 (Gómez Muller, 2008), o en las últimas décadas la de narcoterroristas para calificar a las FARC-EP, al ELN o a la oposición política (Gómez-Suárez, 2018) derivaron en una generalización del enemigo carente de diferenciaciones etarias sobre terreno y en una homogeneización explicativa del papel y los orígenes de los NNA y los adultos en la guerra.

Por tal razón, muchas veces las conclusiones de los textos que tratan de los NNA combatientes son casi exactas a las de los adultos (Bácares, 2017) y, si se quiere, repetitivas de algunos de los puntos cardinales del biologicismo, del economicismo y del terrorismo. Sin embargo, como se expuso a lo largo del artículo, acoger dicha operación es muy complejo. Primero, porque la aceptación de estas tesis supone la paulatina erosión de otras formas no oficiales de entender el enganche de los NNA a la guerra, como la de su altruismo político (Rosen, 2005). Segundo, porque trasladar sin una evaluación contextual las nociones generales sobre los NNA combatientes en los conflictos armados, sobre todo africanos, de Europa del este, Asia y del mundo árabe, al escenario colombiano resulta conjeturar que todos los NNA combatientes son iguales o que los atraviesa una suerte de universalidad.

[132]

Respecto a esto último, es crucial que las estrategias gubernamentales y las reflexiones académicas asociadas al reclutamiento y los NNA combatientes partan de un hecho elemental señalado por la sociología de la infancia: que cualquier experiencia infanto-adolescente, así como la de los NNA en la guerra, es una construcción social y, en consecuencia, sus demandas y necesidades varían según el grupo armado, la región de origen, la edad, el mando adquirido, el género, el territorio, las dinámicas de la confrontación, entre otros. Por lo cual, pensar el fenómeno descontextualizadamente es una limitación. Lo recomendable sería analizarlo desde abajo, sin por ello desestimar la importancia de la lectura comparada, siempre y cuando los autores y las teorías que devienen de otras realidades se evalúen a partir del escenario histórico que se pretende estudiar.

En resumen, en este artículo se presentaron las divergencias, discrepancias, latencias y la validez de los postulados biologicistas, economicistas y terroristas que hablan de los NNA combatientes en parangón de la realidad colombiana; al igual que se expusieron los riesgos que traerían consigo el aceptar y acoger

estos enfoques foráneos, ya que a la hora de desarrollarse una política de contrainsurgencia se puede caer en el desconocimiento de que los NNA combatientes son sujetos de derechos y, por tanto, vidas que merecen ser respetadas en los combates y en las operaciones de inteligencia militar.

## Referencias bibliográficas

1. Álvarez, Stephanie y Rettberg, Angelika. (2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. *Colombia Internacional*, 67, pp. 14-37. <https://doi.org/10.7440/colombiaint67.2008.01>

2. Alvira, Martín. (2008). «Senhor, per les nostres peccatz». Guerra y pecado en la Edad Media. En: Carrasco Manchado, Ana Isabel y Rábade Obradó, María del Pilar (eds.). *Pecar en la Edad Media* (pp. 97-112). Madrid: Sílex.

3. Bácares, Camilo. (2014). *Los pequeños ejércitos. Las representaciones sobre la vida y la muerte de los niños, niñas y jóvenes desvinculados de los grupos armados ilegales colombianos*. Bogotá, D. C.: Magisterio.

4. Bácares, Camilo. (2015). Los niños, niñas y jóvenes desvinculados de los grupos armados ilegales en Colombia: ¿Víctimas de la violencia política o sujetos del delito? *Estudios Socio-Jurídicos*, 17 (2), pp. 233-262. <https://doi.org/10.12804/esj17.02.2015.07>

5. Bácares, Camilo. (2017). Siete tesis para una lectura multidimensional y en larga duración del reclutamiento ilícito de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. *Cuadernos de Marte*, 8 (12), pp. 255-316.

6. Bácares, Camilo. (2011). La desaparición forzada de los niños, niñas y adolescentes durante la violencia política en el Perú: una historia de desafilaciones e impunidad. En: Soto, Ricardo (ed.). *El Estado y el ejercicio ciudadano de la infancia en la sociedad peruana en los albores del siglo XXI* (pp. 90-143). Huancayo: Universidad Nacional del Centro del Perú.

7. Benposta Colombia-Nación de Muchach@s. (2019). *Operación Berlín. Memoria en el olvido*. Villavicencio: Benposta Nación de Muchachos.

8. Bonavena, Pablo y Nievas, Flabián. (2006). Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos. *Fermentum*, 16 (46), pp. 355-371.

9. Boutron, Camille. (2014). De las experiencias invisibles: las mujeres en los Comités de Autodefensa durante el conflicto armado en el Perú (1980-2000). *Colombia Internacional*, 80, pp. 234-251. <https://doi.org/10.7440/colombiaint80.2014.08>

10. Butler, Judith. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.

[133]

11. Butler, Judith. (2010). *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. México, D. F.: Paidós.

12. Calmet, Yazmin y Costa Dal Castel, Karen. (2018). Terrorismo: ¿un concepto contestado? *Cuadernos de Marte*, 9 (14), pp. 239-262.

13. Cárdenas Sarrias, José Armando. (2005). *Los parias de la guerra: análisis del proceso de desmovilización individual*. Bogotá, D. C.: Aurora.

14. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2012). *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo*. Bogotá, D. C.: CNMH.

15. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, D. C.: CNMH.

16. Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico) y Comisión Colombiana de Juristas. (2013). *El delito invisible. Criterios para la investigación del delito de reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia*. Bogotá, D. C.: Coalico.

17. Collier, Paul. (2011). *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*. Barcelona: Debolsillo.

18. Collier, Paul; Elliott, V. L; Hegre, Havard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta y Sambanis, Nicholas. (2004). *Guerra civil y políticas de desarrollo. Cómo escapar de la trampa del conflicto*. Bogotá, D. C.: Banco Mundial y Alfaomega.

[134]

19. Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003a). Sección cuarta: los crímenes y violaciones de derechos humanos. Capítulo 1: Patrones en la perpetración de los crímenes y de las violaciones de los derechos humanos. 1.8 La violencia contra los niños y niñas. En: *Informe final, tomo vi*. Recuperado de <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>

20. Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003b). Sección primera: exposición general del proceso. Capítulo 3: Los rostros y perfiles de la violencia. En: *Informe final, tomo i*. Recuperado de <http://cverdad.org.pe/ifinal/>

21. Danner, Mark. (2016). *Masacre: la guerra sucia en El Salvador*. Barcelona: Malpaso.

22. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2006). Informe defensorial. Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. *La Niñez y sus Derechos*, 9. Recuperado de <https://www.unicef.org/colombia/media/2396/file/Caracterizaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1ez%20desvinculada.pdf>

23. Defensoría del Pueblo. (2017). *Los invisibles del conflicto: adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA-*. Bogotá, D. C.: Defensoría del Pueblo.

24. Degregori, Carlos Iván. (1991). Ayacucho 1980-1983. Jóvenes y campesinos ante la violencia política. *Nueva Sociedad*, 114, pp. 16-24.

25. El Tiempo. (2019, junio 12). En tiempos de paz, suicidios en FF. MM. no caen. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/suicidios-de-uniformados-vienen-bajando-desde-2010-sanidad-militar-374538>

26. El Tiempo. (2019, septiembre 14). Reclutar niños, uno de los peores capítulos del prontuario de «Alonso». Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/casi-la-mitad-de-las-disidencias-de-farc-son-menores-de-edad-412306>

27. Fajardo, Luis. (2011). Los mercaderes de la muerte en Colombia: multinacionales y derechos humanos. *Vlél*, 6 (1), pp. 1-68. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2011.0001.05>

28. Fernández de Gurmendi, Silvia. (1999). Iniciativas de las Naciones Unidas para combatir el terrorismo internacional. *Relaciones Internacionales*, 9 (17), pp. 1-19.

29. Fromm, Erich. (2004). *Anatomía de la destructividad humana*. México, D. F.: Siglo XXI.

30. Grupo Aéreo del Oriente (Gaori). (2019, junio 28). Más de 130 000 volantes de desmovilización fueron lanzados durante primer semestre de 2019 en Vichada y Guainía. *Fuerza Aérea Colombiana*. Recuperado de <https://www.fac.mil.co/m%C3%A1s-de-130000-volantes-de-desmovilizaci%C3%B3n-fueron-lanzados-durante-primer-semestre-de-2019-en-vichada>

31. Gómez Muller, Alfredo. (2008). *La reconstrucción de Colombia. Escritos políticos*. Medellín: La Carreta. <https://doi.org/10.30778/2018.44>

32. Gómez-Suárez, Andrei. (2018). *Genocidio, geopolítica y redes transnacionales. Una contextualización de la destrucción de la Unión Patriótica en Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

33. Hodge, Eduardo. (2019). Disensos e imprecisiones del concepto terrorismo: cuestionamientos a los enfoques teóricos tradicionales. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (1), pp. 223-236. <https://doi.org/10.18359/ries.3707>

34. Hudson, Rex. (1999). *The Sociology and Psychology of Terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why?* Washington, D. C.: The Library of Congress. <https://doi.org/10.1037/e622272007-001>

35. Human Rights Watch. (2004). *Aprenderás a no llorar. Niños Combatientes en Colombia*. Recuperado de [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia\\_ninos.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia_ninos.pdf)

36. Jaramillo, Carlos Eduardo. (2007). Los guerreros invisibles. El papel de los niños en los conflictos civiles en el siglo XIX en Colombia. En: Rodríguez, Pablo y Mannarelli, Emma (eds.). *Historia de la infancia en América Latina* (pp. 231-246). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

[135]

37. Jilmar, Carlos; Amador, Juan Carlos y Delgadillo, Ingrid. (2010). *Emergencias de la memoria. Dos estudios sobre la infancia, la escuela y la violencia*. Bogotá, D. C.: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

38. Jiménez, Absalón. (2013). *Infancia. Ruptura y discontinuidades de su historia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Ecoe.

39. Jurado, Juan Carlos. (2004). Soldados, pobres y reclutas en las guerras civiles colombianas. *Revista de Indias*, LXIV (232), pp. 673-696. <https://doi.org/10.3989/revindias.2004.i232.430>

40. Kaldor, Mary. (2001). *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.

41. Koessl, Manfredo. (2015). *Violencia y habitus. Paramilitarismo en Colombia*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre. <https://doi.org/10.4000/books.sdh.531>

42. Lair, Eric. (2003). Reflexiones acerca del terror en los escenarios de guerra interna. *Estudios Sociales*, 15, pp. 88-108. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.06>

43. Manrique, Nelsón. (1989). La década de la violencia. *Márgenes*, 5-6, pp. 137-182.

44. Martín-Baró, Ignacio. (2000). *Psicología social de la guerra: trauma y terapia*. San Salvador: UCA.

45. Melvern, Linda. (2007). *Un pueblo traicionado. El papel de Occidente en el genocidio de Ruanda*. Barcelona: Intermón Oxfam.

46. Molano, Alfredo. (1999). *Trochas y fusiles*. Bogotá, D. C.: El Áncora.

[136]

47. Molano, Alfredo. (2017, febrero 17). Los niños y la guerra. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/columna-48>

48. Molano, Hilda. (2019, noviembre 9). Los niños de la guerra. *Cerosetenta*. Recuperado de <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-ninos-de-la-guerra/>

49. Montemayor, Carlos. (2007). *La guerrilla recurrente*. México, D. F.: Debate.

50. Münkler, Herfried. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.

51. Nievas, Flabián. (2015). Terrorismo: en búsqueda del concepto. *Cuadernos de Marte*, 6 (9), pp. 173-202.

52. Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). (2012). *Salidas de Integrantes de Organizaciones Guerrilleras 2002-2011*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

53. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consejo de Seguridad. S/2019/1017. (31 de diciembre de 2019). *Los niños y el conflicto armado en Colombia: Informe del Secretario General*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/5e59bf4c4.html>

54. Palacio, Roberto. (2003). La agresión y la guerra desde el punto de vista de la etología y la obra de Konrad Lorenz. *Revista de Estudios Sociales*, 14, pp. 52-62. <https://doi.org/10.7440/res14.2003.04>

55. Pécaut, Daniel. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá, D. C.: Espasa.
56. Pizarro, Eduardo. (2002). Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? *Análisis Político*, 46, pp. 164-179.
57. Potthast, Bárbara. (2005). Niños soldados y niñas famélicas en la Guerra del Paraguay. En: Potthast, Bárbara y Carreras, Sandra (eds.). *Entre la familia, la sociedad y el Estado. Niños y jóvenes en América Latina (siglos XIX-XX)* (pp. 89-114). Madrid: Biblioteca Iberoamericana.
58. Ramírez Batalla, Miguel Ángel. (2015). Proinde rem militarem colant. Guerra, sociedad y política en la república romana. En: Ortega, Martha (coord.). *Guerra y terrorismo. Aproximaciones históricas* (pp. 13-38). Barcelona: Anthropos.
59. Ramírez, Paula. (2010). El reclutamiento de menores en el conflicto armado colombiano. Aproximación al crimen de guerra. *Derecho Penal y Criminología*, 31 (90), pp. 115-136. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/452>
60. Ramírez, Renzo y Jiménez, Hernán David. (2014). Guerra y paz: una revisión conceptual. Una interpretación para el caso colombiano. *Historia Caribe*, IX (24), pp. 163-197. Recuperado de [http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Historia\\_Caribe/article/view/1111](http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Historia_Caribe/article/view/1111)
61. Ramonet, Ignacio. (2005). *Irak. Historia de un desastre*. Caracas: Random House Mondadori.
62. Reina, Carlos. (2012). Reclutamiento y vida cotidiana de niños y jóvenes en Colombia durante el siglo XIX: aproximaciones generales. *Infancias Imágenes*, 11 (2), pp. 59-68.
63. Semana. (2019, diciembre 11). Lo que se sabe del bombardeo del Ejército en el que murieron al menos ocho niños. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/lo-que-se-sabe-del-bombardeo-del-ejercito-en-el-que-murieron-al-menos-ocho-ninos/639890>
64. Ródenas, Pablo. (2003). Repensar la guerra (legitimidad y legitimación de las nuevas formas de violencia bélica). En: Riutort, Bernat (ed.). *Conflictos bélicos y nuevo orden mundial* (pp. 9-52). Barcelona: Icaria.
65. Rodríguez Urrego, Sandra Marcela. (2008). Repertorios interpretativos de desmovilizados en el Programa de Reinserción en torno a la política y lo político (2002-2008). Entre la política y el mercenarismo. [Tesis inédita de maestría]. Universidad de los Andes, Bogotá, D. C.
66. Rojas, Tatiana. y Aristizábal, Yénifer. (2019). ELN y disidencias de las Farc: el «coco» de los niños en 19 zonas del país. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/el-regreso-del-reclutamiento-infantil-por-parte-de-grupos-armados/615427>
67. Romero, Antonio José. (2008). Guerra y paz. *Revista Mexicana de Sociología*, 70 (8), pp. 589-617.

68. Rosen, David. (2005). *Armies of the Young: Child Soldiers in War and Terrorism*. New Brunswick: Rutgers University.

69. Rosen, David. (2015). *Child soldiers in the Western Imagination. From patriots to victims*. New Brunswick: Rutgers University.

70. Rubio, Mauricio. (2007). *Pandillas, rumba y actividad sexual. Desmitificando la violencia juvenil*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

71. Rubio, Mauricio y Salcedo, Eduardo. (2006). Genes, género y violencia. *Borradores de Método*, 34, pp. 1-35.

72. Rueda, Zenaida. (2009). *Confesiones de una guerrillera*. Bogotá, D. C.: Planeta.

73. Sánchez Arévalo, Nicolás. (2019, febrero 9). No es la primera vez que mueren niños en bombardeos de la Fuerza Pública. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/no-es-la-primer-vez-que-mueren-ninos-en-bombardeos-de-la-fuerza-publica-articulo-890185>

74. Sánchez, Fabio José y Díaz, Ana María. (2005). *Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

75. Springer, Natalia. (2012). Como cordero entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia. Bogotá, D. C.: Springer. Recuperado de [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informe\\_comoCorderosEntreLobos.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informe_comoCorderosEntreLobos.pdf)

[138]

76. Toche Medrano, Eduardo. (2008). *Guerra y democracia. Los militares peruanos y la construcción nacional*. Lima: Desco, Clacso.

77. Torres, Henry. (2010). El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos. *Diálogos de Saberes*, 32, pp. 77-90.

78. Torrijos, Vicente. (2015). Cartografía del conflicto: pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 589-627). Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

79. Tovar Pinzón, Hermes. (2001). Tras las huellas del soldado Pablo. En: Sánchez, Gonzalo y Aguilera, Mario (eds.). *Memorias de un país en guerra. Los Mil Días 1899-1902* (pp. 143-172). Bogotá, D. C.: Planeta.

80. Uceda, Ricardo. (2004). *Muerte en el pentagonito. Los cementerios secretos del Ejército Peruano*. Bogotá, D. C.: Planeta.

81. Uessler, Rolf. (2007). *La guerra como negocio. Cómo las empresas militares privadas destruyen la democracia*. Barcelona: Belacqva.

82. Ugarriza, Juan y Nussio, Enzo. (2015). ¿Son los guerrilleros diferentes de los paramilitares? Una integración y validación sistemática de estudios motivacionales en Colombia. *Análisis Político*, 85, pp. 189-211. <https://doi.org/10.15446/anpol.v28n85.56254>

83. Uribe, María Victoria. (2007). *Salvo el poder todo es ilusión. Mitos de origen: Tigres Tamiiles de Sri Lanka, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Iris Republican Army*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

84. Vega-Centeno, Imelda. (1994). Género y política: a propósito de la mujer en Sendero Luminoso. *Boletín Americanista*, 44, pp. 207-213.

85. Verdadabierta.com. (2016, agosto 27). «Operación Berlín»: historias de reclutados y sobrevivientes. Recuperado de <https://verdadabierta.com/operacion-berlin-historias-de-reclutados-y-sobrevivientes/>

86. Verdadabierta.com. (2017, febrero 3). ¿Qué empresas bananeras podrían responder por crímenes de lesa humanidad? Recuperado de <https://verdadabierta.com/que-empresas-bananeras-podrian-responder-por-crimenes-de-lesa-humanidad/>

87. Verdadabierta.com. (2019, noviembre 8). Niños bombardeados en Caquetá, otro caso fallido de prevención de riesgo. Recuperado de <https://verdadabierta.com/ninos-bombardeados-en-caqueta-otro-caso-fallido-de-prevencion-del-riesgo/>

88. Villegas, Myrna. (2016). Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal chileno. *Política Criminal*, 11 (21), pp. 140-172. <https://doi.org/10.4067/s0718-33992016000100006>

89. Wills, María.Emma. (2008, junio 22). Los engranajes de la guerra. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/los-engranajes-de-la-guerra-columna-21380>

90. Winterberg, Yury y Winterberg, Sonya. (2015). *Los niños en la primera guerra mundial*. Bogotá, D. C.: Planeta.



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# La formalización minera en el Bajo Cauca antioqueño a través de las áreas de reserva especial. Una aproximación al diseño institucional desde el marco de análisis y desarrollo institucional\*

*Mario Alfonso Lopera González (Colombia)\*\**

## Resumen

El aumento en los precios del oro al despuntar el siglo XXI ha conducido a un incremento en la explotación aurífera; sin embargo, la mayor parte de la minería en el territorio nacional no cuenta con los mínimos legales. A la informalidad en la extracción aurífera se suman problemas como la sobreexplotación de los recursos, las externalidades ambientales, el financiamiento de grupos armados organizados al margen de la ley, entre otros. Así las cosas, las políticas públicas están llamadas a propender por mecanismos adecuados para la formalización minera. El artículo da cuenta de una implementación integral del marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) —bloques universales de interacción, sintaxis Adico, tipología genérica de reglas— indagando por la viabilidad, desde la perspectiva de su diseño institucional, del mecanismo de las áreas de reserva especial (ARE) en el contexto del Bajo Cauca antioqueño. El artículo muestra la utilidad del marco ADI para el diagnóstico y diseño de políticas públicas sensibles al contexto de implementación, y evidencia las dificultades del mecanismo ARE en la subregión.

[141]

## Palabras clave

Minería; Conflictos por Recursos Minerales; Formalización Minera; Análisis y Desarrollo Institucional; Sintaxis Adico; Colombia.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2019 • **Fecha de aprobación:** abril de 2020

---

\* Este artículo es producto del proceso de investigación de la maestría en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, y apoyada con recursos del Centro de Investigaciones y Consultoría (CIC), 2017-II.

\*\* Político. Magíster en Políticas Públicas. Investigador del Grupo de Estudios Regionales (GER), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: marioalopera19@hotmail.com - Orcid: 0000-0003-1423-7239 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=T6K2NewAAAAJ>

## Cómo citar este artículo

Lopera González, Mario Alfonso. (2020). La formalización minera en el Bajo Cauca antioqueño a través de las Áreas de Reserva Especial. Una aproximación al diseño institucional desde el marco de análisis y desarrollo institucional. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 141-166. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a07

# A Proposal of Mining Formalization in Antioquia's Bajo Cauca Through the Special Reserve Areas. The Institutional Analysis and Development Framework as an Approach to Institutional Design

## Abstract

[142] Gold rising prices at the dawn of the 21st Century have led to a gold rush in Colombia. However, most of the mining in the national territory is made without the minimum legal permits required. Informal gold mining is associated with multiple problems such as resource overuse, environmental externalities, illegal armed groups financing, among others. Thus, public policy as a discipline is called to promote adequate mechanisms for mining formalization. The article depicts an integral implementation of the Institutional Analysis and Development Framework (IAD) (universal interaction blocks, ADICO syntax, generic rule typology) in analysing, from an institutional design perspective, the context of the Special Reserves Areas in Antioquia's Bajo Cauca. The analysis highlights the utility of the IAD framework for diagnosis and public policy design, and the difficulties that arise from the context and the legal arrangement in trying to use the Special Reserves Areas as an instrument for formalization in the Bajo Cauca.

## Keywords

Mining; Mineral Resources Conflicts; Mining Formalization; Institutional Analysis and Development; ADICO Syntax; Colombia.

## Introducción

La minería carente de los mínimos requisitos legales ha sido una constante en el territorio colombiano. El Censo Minero (Ministerio de Minas y Energía, 2012) señala que 63% de la minería no se realiza con título, cifra que asciende a 87% al considerar la minería aurífera. La informalidad en la minería aurífera se asocia con múltiples problemáticas sociales: la generación de externalidades medioambientales, la potencial sobreexplotación del mineral, la evasión de responsabilidades tributarias, entre otras.

Empero, el reto de formalizar la minería artesanal y a pequeña escala (MAPE) aurífera no es solo un desafío regional o nacional, sino que tiene dimensiones globales: países como Ghana, Burundi, República Centro Africana, Zimbabue, Perú y Filipinas son una muestra de aquellos en los que la minería aurífera informal es una problemática apremiante (Grupo de Estudios Regionales, 2018). Los estudios de caso de los países y subregiones son reiterativos en señalar la importancia de políticas públicas que sean sensibles a los contextos locales de los explotadores para lograr el éxito en los procesos de formalización (Hilson *et al.*, 2017; Rochlin, 2018; Spiegel, 2015; Van Bockstael, 2014).

Ante este llamado de atención de la literatura sobre formalización minera, sorprende el hecho de que el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) (Ostrom, 2015), una aproximación especialmente sensible a los contextos específicos de las comunidades, no sea ampliamente utilizado por los investigadores sobre formalización para dar cuenta de su objeto de estudio. Situación que llama aún más la atención al considerar que el ADI se ha mostrado especialmente útil para el estudio de recursos de uso común (RUC) y que, cuando se considera la MAPE aurífera, esta adopta las características de un RUC, tanto por la dificultad en la definición de derechos de propiedad —exclusión— como por la posibilidad, especialmente notable con recursos naturales no renovables, de que haya sobreexplotación —sustracción—; a lo que se añade una posible tragedia: las externalidades medioambientales (Saldarriaga, Villegas y Arango, 2013).

Así las cosas, en el ámbito internacional resalta el trabajo de Natalia Yakovleva y Diego Vásquez (2018), quienes hacen uso del ADI para conceptualizar la estrategia de cooperación entre grandes empresas y MAPE, en tanto alternativa novedosa de gestión de conflictos entre las partes. En el ámbito nacional, el trabajo de Adolfo Eslava (2014) es un referente seminal de

[143]

la implementación del marco ADI en el estudio de la minería aurífera informal; sin embargo, la investigación no se enfocó en los procesos de formalización, sino en las relaciones entre los diversos actores, ya fueran locales, regionales o nacionales, a lo largo de la cadena de valor aurífera.

Estudiosos de las políticas públicas en el contexto local han identificado las potencialidades del marco ADI para diagnosticar múltiples situaciones complejas que se configuran alrededor de la explotación aurífera: apropiación del *ethos* minero en comunidades no mineras (Silva, 2017), particularidades étnicas de la cadena de comercialización del oro (Valencia, 2014) y garantizar la legalidad en el abastecimiento de oro a los joyeros (Eslava, 2017). Todos estos trabajos tocan de manera tangencial temáticas relacionadas con la formalización de la minería; sin embargo, un análisis concreto de algún mecanismo de formalización, a la luz de las herramientas hermenéuticas, analíticas y conceptuales que el marco ADI brinda, es un pendiente académico que este artículo trata de subsanar a través del análisis de la figura de áreas de reserva especial (ARE) en el Bajo Cauca antioqueño. Además, se hace una aplicación novedosa de la sintaxis atributo, deóntico, objetivo, condiciones, o de lo contrario (sintaxis Adico), respecto a otras implementaciones (Basurto *et al.*, 2010; Siddiki, Weible, Basurto y Calanni, 2011; Watkins y Westphal, 2016), en dos sentidos: primero, incluye en el análisis institucional los grupos armados; segundo, relaciona explícitamente la sintaxis con otros elementos del marco ADI —bloques universales de interacción y la tipología de reglas—.

[144]

La investigación se ocupó del Bajo Cauca antioqueño, tanto por su relevancia en la minería en el ámbito nacional como por la altísima informalidad de la subregión. En efecto, entre 2010 y 2017 la subregión dio cuenta, en promedio, de 24% de la producción aurífera nacional (UPME, s. f.).<sup>1</sup> Por otro lado, 97% de las 511 unidades de producción minera (UPM)<sup>2</sup> censadas entre 2010 y 2014 no contaban con título minero (Consorcio Ambiental Antioqueño, 2010; Proingecon, 2014).

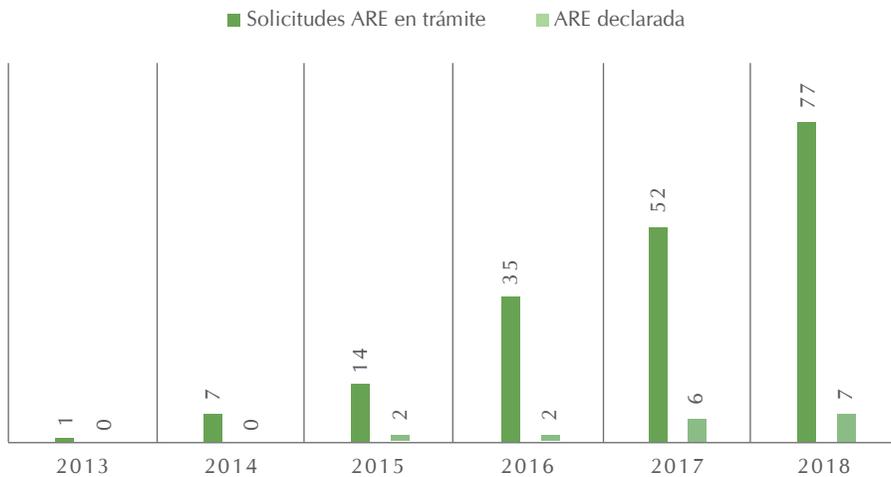
Ahora bien, la selección el mecanismo de ARE responde a la preponderancia que el mecanismo ha ido ganado recientemente. Si bien las ARE existen desde la entrada en vigor del actual código minero, es solo hasta

<sup>1</sup> Con un rango que oscila entre 22% y 30%, y una desviación estándar de 0,02.

<sup>2</sup> «Hace referencia a un conjunto de labores, con instalaciones, operaciones y/o equipos, que conforman una infraestructura económica y administrativa, dedicada a la explotación de minerales» (Ministerio de Minas y Energía, s. f.).

2013 que se crea una normatividad que especifica el proceso de declaratoria de ARE. En la actualidad, ante la suspensión provisional del Decreto 933 de 2013 (Consejo de Estado, Auto 11001-03-26-000-2014-00156-00 (52506) del 20 de abril de 2016), las ARE son el único mecanismo existente para que los mineros que vienen adelantando sus labores sin contar con título minero puedan hacerse de uno, con excepción de la devolución de áreas (Ley 685 de 2001).

**Gráfica 1.** Solicitudes de áreas de reserva especial solicitadas en trámite y en vigencia en Antioquia, 2013-2018.



[145]

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia Nacional de Minería (s. f.).

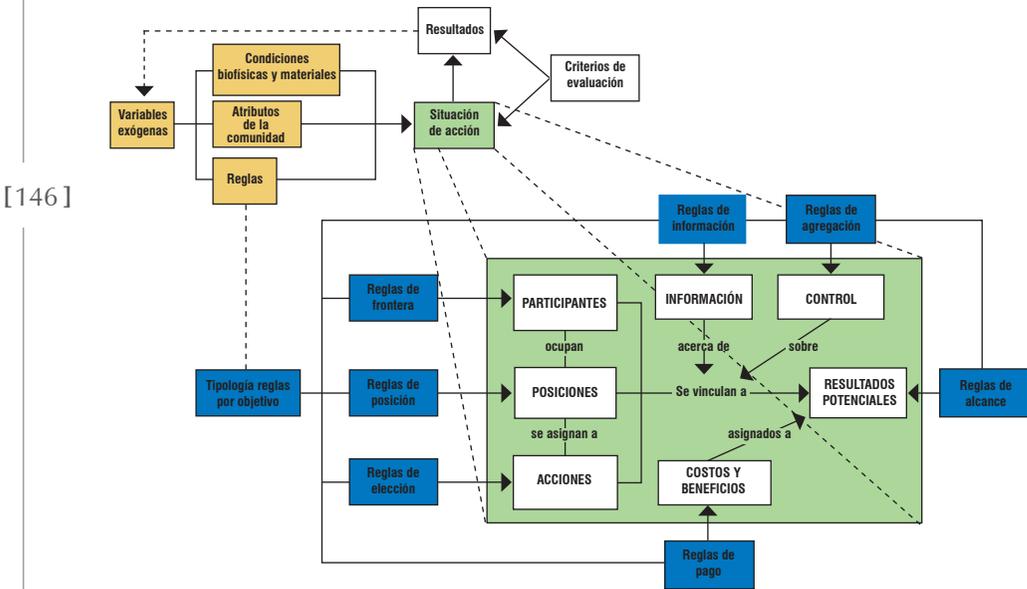
## 1. Marco teórico

El marco ADI es la propuesta conceptual que Elinor Ostrom ofrece para aproximarse a la estructura de las interacciones humanas y hacer manejable su complejidad inherente. El marco ADI se concibe como un mapa multinivel en el que hay anidamientos conceptuales, cuya utilidad y pertinencia analítica dependen de las preguntas de investigación planteadas.

En el plano más general del marco ADI, se plantea la situación de acción (SA) como la unidad focal de análisis, definiéndola como el espacio social donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan mutuamente o pelean

(Ostrom, 2015, pp. 52-53). Tal SA es afectada por tres tipos de variables exógenas: a) las condiciones biofísicas y materiales, que son un conjunto de variables que dan cuenta del entorno y que condicionan los resultados físicamente posibles en una SA dada; b) los atributos de la comunidad, que son los valores de comportamientos aceptados de modo generalizado en la comunidad que se considera; c) las reglas, que son prescripciones sobre lo que se puede, no se puede o se tiene que hacer en un momento dado y que implican vigilancia y sanción en caso de incumplimiento. De la SA emergen resultados evaluables, los cuales retroalimentan las variables exógenas (véase figura 1).

**Figura 1.** Estructura del marco de análisis y desarrollo institucional, desglose en primer plano de los componentes de la situación de acción y las reglas.



Fuente: elaboración propia a partir de Ostrom (2015).

Al enfocar las SA la propuesta de Ostrom ofrece siete elementos básicos que la configuran y que se relacionan de la siguiente manera: los a) *participantes* —que pueden ser individuos o cualquiera entre una amplia variedad de entidades organizadas— se asignan a b) *posiciones*; en estas, los participantes escogen entre c) *elecciones*, a la luz de la d) *información* disponible del e)

*control* que tienen sobre los vínculos de acción y f) *resultados*, y de los g) *beneficios* asignados a acciones y resultados (Ostrom, 2015, p. 256).

Con las tres variables exógenas y los siete elementos que componen una SA quedan enunciados los denominados «bloques de construcción universales de las interacciones humanas» (Ostrom, 2015, p. 43). Sin embargo, aún queda por explorar el pegamento que mantiene unidos estos bloques, aquello que le da consistencia a las interrelaciones. Este es el rol de las instituciones, que son entendidas como las prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas (p. 39).

Los posibles resultados perversos de una SA, o la posibilidad de optimizar resultados, hacen necesario un análisis detallado de las instituciones operantes para poder intervenir o «reparar» tal situación (Ostrom, 2015, p. 255), además de un mecanismo que permita la acumulación de conocimiento. Con estos objetivos en mente se presenta la sintaxis Adico como una herramienta analítica, la cual permite distinguir entre tres tipos de instituciones: estrategias, normas, reglas. La clasificación de la sintaxis consiste en la existencia —o no— de cinco elementos: atributo (A), deóntico (D), objetivo (I), condiciones (C) y o de lo contrario (O). Cuando están presentes los cinco elementos se habla de reglas Adico, cuando solo falte el último elemento se habla de normas ADIC [147] y cuando además falte el deóntico se habla de estrategias AIC.

La sintaxis permite tanto el análisis de «reglas en forma» como de «reglas en uso». Las primeras son fácilmente identificables por su enunciación formal escrita; sin embargo, el grado de influencia en la SA es variable, pues, *a priori*, no se tiene la certeza de que lo que ordenan estas reglas sean enunciados compartidos y acatados por los participantes. En cambio, las reglas en uso son aquellas que en efecto influyen en el comportamiento de los participantes; empero, dado que estas reglas no necesariamente están escritas, implican mayor grado de dificultad en su sistematización mediante la implementación de la sintaxis (Ostrom, 2015, pp. 236–239).

Además de la sintaxis, se hace una propuesta clasificatoria de reglas que permita identificar cómo los enunciados institucionales analizados afectan la SA que se está estudiando. La tipología de reglas genéricas usa el objetivo (I) de la sintaxis Adico para identificar el elemento de la SA que se ve afectado directamente por el enunciado institucional; así, a cada parte de la SA corresponde un tipo de regla.

## 2. Marco metodológico

Se estudia el caso de las ARE en el Bajo Cauca antioqueño usando el marco ADI, con el fin de comprender de manera amplia y estructurada el contexto que condiciona la posibilidad de formalización en la subregión, dado el esquema de anidamiento conceptual que plantea el marco y que permite entrelazar elementos específicos de un nivel analítico con otros de nivel superior. De este modo, la formalización minera, un proceso que desde lo jurídico tiene una apariencia eminentemente técnica, puede ser encuadrado en el contexto histórico, social, territorial y bélico que condiciona su implementación real.

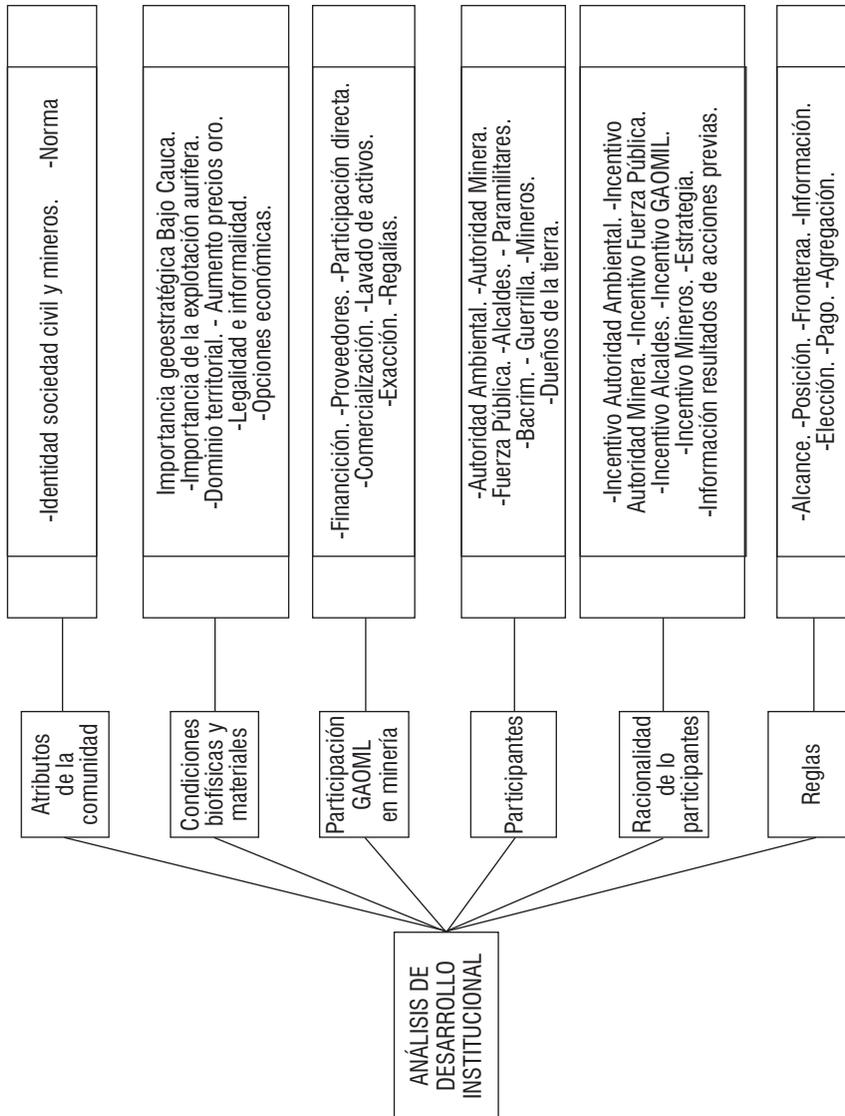
En consecuencia, no se consideraron casos específicos de UPM, sino que se analizó en detalle un mecanismo de formalización —ARE— para evaluar la pertinencia del diseño institucional, dada la configuración institucional existente en la subregión del Bajo Cauca. La información en que se basa el análisis proviene de la triangulación de fuentes.

[148]

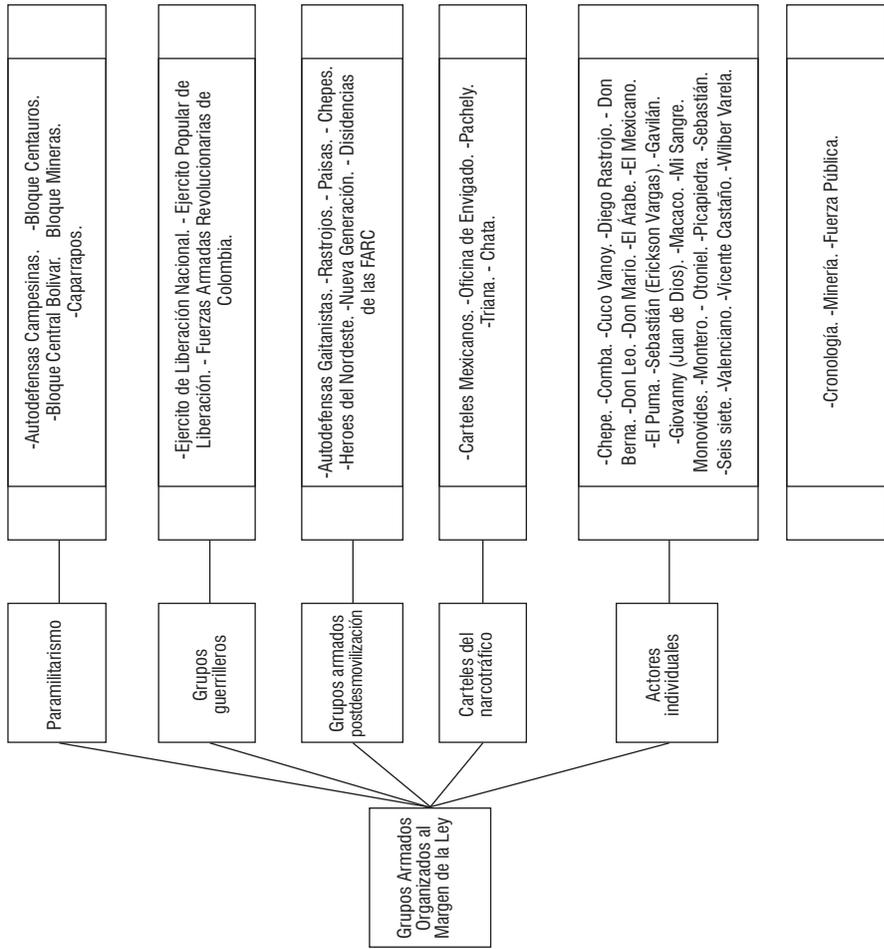
En la aplicación del análisis institucional hubo dos grandes momentos: en el primero se buscó la reconstrucción de la SA y las variables exógenas de la minería en el Bajo Cauca antioqueño cuando se hace uso del mecanismo de ARE. Para esto se consideraron seis artículos (véase anexo A), ocho entrevistas personales (véase anexo B), cuatro informes, cinco libros, dieciséis noticias, dos tesis de maestría. Esta información fue sistematizada con el *software* Atlas ti, con una aproximación deductiva que buscaba identificar las categorías analíticas ofrecidas por Ostrom en las diversas fuentes. Si bien la aproximación fue preeminentemente deductiva, la identificación de elementos emergentes de relevancia condujo a complementar la sistematización con categorías de carácter inductivo. Finalmente, se llegó a una sistematización compuesta por seis macrocategorías, que a su vez anidan 39 categorías (véase figura 2).

La preponderancia de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) en la configuración institucional de la subregión y la complejidad que implica estudiar la formalización minera en un territorio de soberanía en vilo, instó a una focalización en los GAOML, en aras de mejorar la comprensión de las relaciones de poder históricas en la subregión. Para esto se hizo una revisión parcial de prensa que abarcó un periodo de diez años (2008-2018), en el que se revisaron 62 noticias de diversas fuentes (véase anexo A). Se hizo una sistematización de la información implementando enfoque inductivo de categorización, estableciendo tres categorías independientes y cinco macrocategorías que, a su vez, anidan 44 subcategorías (véase figura 3).

Figura 2. Macrocategorías y categorías para la construcción de la situación de acción.



**Figura 3.** Macrocategorías y categorías para la sistematización y análisis de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley en el Bajo Cauca.



Fuente: elaboración propia.

El segundo momento del análisis institucional fue el de la implementación de la sintaxis Adico y la tipología de reglas generativas. En primer lugar, para dar cuenta de las «reglas en forma», se consideró la legislación minera que atañe a las ARE (véase anexo A); en segundo lugar, para dar cuenta de las «reglas en uso», se consideraron investigaciones atinentes al relacionamiento de los GAOML con la minería en la subregión (véase anexo A). En ambas instancias se construyeron enunciados institucionales y se usó la tipología de reglas genéricas propuesta por Ostrom (2015) para entender el proceso de formalización vía ARE, y así hacerse a una idea sobre su viabilidad en la subregión. Para la implementación de la sintaxis se tomaron elementos de la guía de codificación ofrecida por Ute Brady *et al.* (2018), pioneros en la implementación de la sintaxis para el análisis de legislaciones (Basurto *et al.*, 2010; Siddiki *et al.*, 2011). También se tomó como referente el trabajo de Cristy Watkins y Lynne Westphal (2016), quienes usan la sintaxis para el análisis de fuentes cualitativas —entrevistas—.

### 3. Análisis institucional: variables exógenas

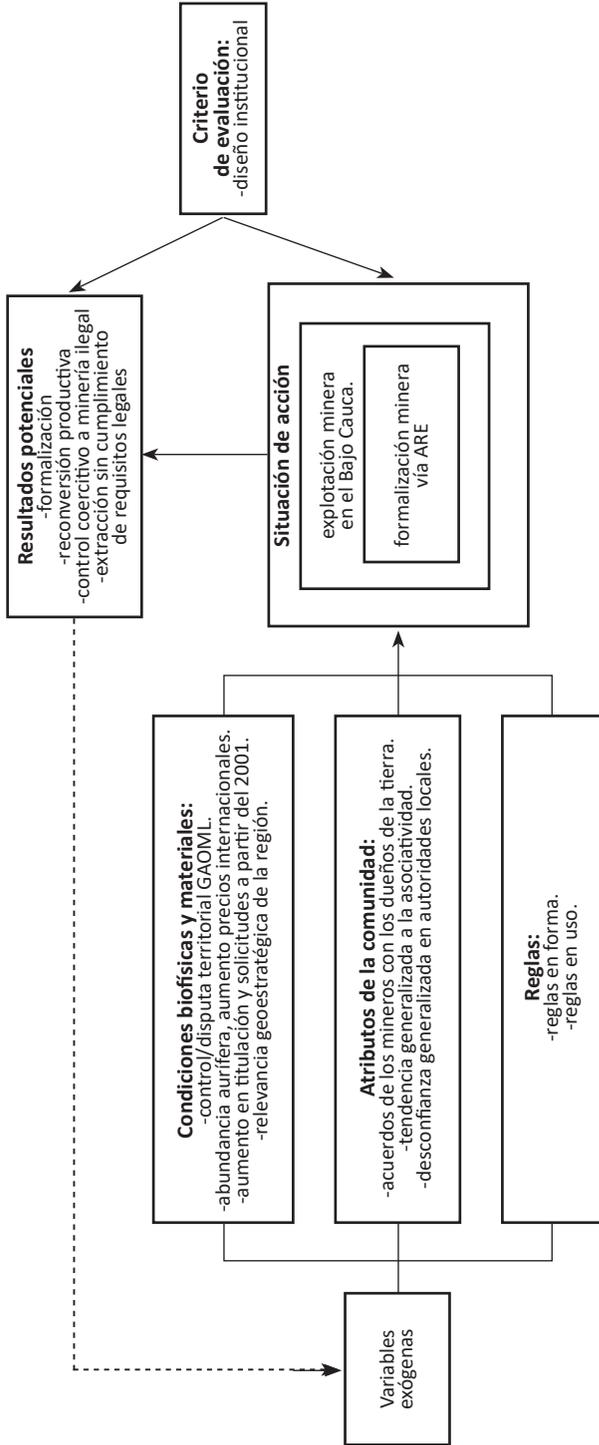
Este apartado expone las variables exógenas que determinan la SA y reconstruye el escenario de toma de decisión de los mineros informales ante la posibilidad de formalizar su actividad mediante el mecanismo de ARE. El entrecruzamiento de instituciones formales e informales configura una SA de la que se infieren cuatro resultados potenciales: tres provenientes directamente de la legislación minera y uno de la interacción de los múltiples participantes en el territorio —extracción sin cumplimiento de requisitos legales— (véase figura 4).

[151]

#### 3.1 Condiciones biofísicas y materiales

El Bajo Cauca antioqueño es una zona de colonización tardía en el territorio nacional. La precariedad de la presencia estatal en sus múltiples manifestaciones —control territorial, infraestructura, prestación de servicios públicos, garantía de derechos— ha tenido como correlato la presencia de GAOML, los cuales se han abrogado y disputado la soberanía en la subregión (García, 1993). Este proceso que se inicia en la década de 1970 por parte de grupos guerrilleros es reconfigurado a finales de 1980 por el paramilitarismo, el cual se consolida y deviene hegemónico hasta su desmovilización en 2006, para ser sucedido por múltiples bandas criminales (Bacrim), grupos guerrilleros y carteles del narcotráfico que continúan disputando y administrando el territorio.

**Figura 4.** Marco análisis de desarrollo institucional con elementos clave para la formalización a través de Áreas de Reserva Especial en el Bajo Cauca antioqueño.



Fuente: elaboración propia partir de Ostrom (2015, p. 53).

La riqueza aurífera de la región atrajo grandes empresas desde finales del siglo XIX (Poveda, 1981, p. 102); además, con el incremento de los precios del metal al iniciar la década de 1970 se aceleró el parsimonioso proceso de poblamiento territorial, que desde finales de la década de 1930 se venía dando. Asimismo, el repunte de los precios internacionales en la primera década del siglo XXI y su estabilización durante la segunda década explican la preponderancia aurífera de la región, tanto en el plano legal como informal e ilegal (Fundación Ideas para la paz, 2014; Ortiz y Rettberg, 2018).

La entrada en vigor del Código de Minas (Ley 685 de 2001) propició el boom minero nacional. Entre 2002 y 2009 los títulos mineros se incrementaron 274%, pasando de 2965 a 8126 (Ministerio de Minas y Energía, 2010, p. 69). La subregión no fue ajena a esta fiebre del oro: en 2017 había 166 títulos mineros que abarcaban 23% del área total de la subregión; de igual modo, a finales de 2017 habían 273 solicitudes de concesión mineras que abarcaban 41% de la subregión (Gobernación de Antioquia, 2017). Si se tiene en cuenta que los depósitos auríferos no se localizan homogéneamente en el territorio, es de suponer que 36% del área libre en la subregión no posee la concentración mineral suficiente para hacer atractivo un proyecto minero (comunicación personal, abogado especialista en derecho minero Universidad Externado de Colombia, noviembre 8, 2018), de ahí que la posibilidad de legalizar a los mineros informales vía contrato de concesión resulte difícil.

[153]

No solo el oro, sino la localización estratégica de la subregión para los GAOML ha determinado su importancia geopolítica. El Bajo Cauca limita en el Oriente con la serranía de San Lucas y en el Occidente con el Nudo de Paramillo y la serranía de Ayapel. Estos accidentes geográficos aislaban la región haciéndola funcional para la estrategia bélica guerrillera (García, 1993, p. 77). En la década de 1980 el narcotráfico se hizo de grandes extensiones de tierra para el despacho aéreo de cocaína y su procesamiento en laboratorios clandestinos (Uribe, 2001, p. 30); también se introdujo de manera incipiente el cultivo de coca en la subregión. A partir de la década de 1990 se extendió el control sobre toda la cadena de valor de narcóticos por parte de los GAOML, logrando conexiones portuarias con el golfo de Morrosquillo vía la troncal Norte y con el Urabá antioqueño por el departamento del Córdoba.

### 3.2 Atributos de la comunidad

Si bien la historia del Bajo Cauca se remonta al siglo XVI, con la fundación de poblados a causa del ansia española por dar con *El Dorado*, la importancia

territorial de Cáceres (1576) decayó. Es en la década de 1930 que surgió el «segundo génesis» del Bajo Cauca (García, 1993, p. 37). Este génesis consistió en un fuerte proceso migratorio de indígenas, negros y campesinos provenientes de zonas como la costa atlántica, Córdoba, Sucre; y la costa pacífica, Chocó y Cauca (García, 2018). Los flujos migratorios se acrecentaron debido al alza aurífera de la década de 1970, atrayendo pobladores con una tradición minera arraigada de las regiones aledañas —Chocó y Córdoba— (García, 1993, p. 40).

Al explotar en predios previamente titulados, las relaciones con los dueños de la tierra fueron conflictivas y estos apelaron a las autoridades locales para lograr el desalojo de los mineros o el pago de una renta por explotar el mineral. Los dueños de la tierra hicieron uso de una manifestación local del Estado para imponer *de facto* un principio que, *de jure*, estaba prohibido: se impuso la idea de que el predio subía al cielo y bajaba al infierno. El pago de un porcentaje de lo explotado al dueño del predio se normalizó en la región (Giraldo, 2013).

[154]

Ahora bien, dada la trashumancia característica de la minería aluvial en la subregión, es posible conjeturar que el tipo de relación internalizada, respecto a los titulares de un terreno, se haya extrapolado a los colonos con predios no titulados cuando el minero cambiaba los sitios de explotación, generándose un sentido de comunidad inusual en un tipo de minería —barequeo— que no tiene un particular arraigo con los territorios laborados. En este sentido se interpreta el apoyo en dinero que los mineros aportaron a las grandes movilizaciones regionales de la década de 1980 (García, 1993, p. 116). Por lo demás, la minería no se presentaba como una actividad incompatible con la agricultura. De hecho, lo que primaba en la colonización reciente del Bajo Cauca era un tipo de campesino «todero» que repartía sus actividades de subsistencia entre la agricultura y la minería (Uribe, 2001, p. 15).

De este modo, la minería no resulta ajena al fenómeno clave para la configuración territorial de la subregión: la asociatividad. Sin embargo, no se sugiere la plena confluencia de intereses entre sociedad civil y minería. Es posible identificar conflictos históricos entre mineros mecanizados y pobladores. La aparición de «mineros emergentes» (Giraldo y Muñoz, 2012, p. 76) hizo que no solo la explotación mecanizada fuera preponderante, sino que los conflictos potenciales se acrecentaron.

El socavamiento de la población civil y la inserción de la región en dinámicas del conflicto armado nacional acentúan problemáticas existentes de poblamiento desorganizado y explotación incontrolada de recurso aurífero (Ministerio del Medio Ambiente, 1995, pp. 11-12), en la medida en que las regulaciones sociales están mediadas por las necesidades económicas y estratégicas de los grupos armados que operan en la zona, los cuales no se corresponden con las necesidades de la población. La cooptación de las agencias estatales por parte de los grupos paramilitares —proceso cuyos jefes denominan *para-Estado* y que se popularizó con el rótulo de *parapolítica* (Verdad abierta, 2012, noviembre 1.<sup>9</sup>)— y su perpetuación a través de las bacrim ha generalizado la desconfianza de la población respecto a las autoridades estatales.

### 3.3 Reglas

En este apartado se hace un acercamiento a los enunciados institucionales que estructuran parcialmente la SA estudiada. Se tiene en cuenta la distinción hecha por Ostrom entre «reglas en forma» y «reglas en uso» (2015, p. 196) (véase tabla 1).

El análisis de reglas realizado mediante la sintaxis Adico y la tipología de reglas permitió detectar varios posibles inconvenientes en la legislación<sup>3</sup> sobre ARE. Las reglas de frontera, que pueden subdividirse entre las de ingreso —aquellas que permiten que un participante ingrese a una posición— y las de salida —aquellas que permiten u obligan a que un participante abandone una posición—, ilustran la dificultad de llegar hasta el final del proceso formalizador. Para los mineros informales se clasificaron siete reglas de ingreso y once reglas de salida. El punto a resaltar es que para llegar a la última fase del proceso, en la cual se firma un contrato de concesión especial y se dispone de la licencia ambiental, se tienen que cumplir con las siete reglas de ingreso, en tanto que basta con que se de una sola de las once reglas de salida para que los mineros tengan que salir del proceso de formalización.

[155]

<sup>3</sup> El análisis se enfocó primordialmente en la Resolución 546 de 2017; no obstante, el anidamiento legislativo hizo necesario considerar tangencialmente otros cuerpos legislativos (véase anexo A).

**Tabla 1.** Clasificación de enunciados institucionales.

	Enunciados institucionales	Clasificación sintaxis Adico enunciado institucional	Tipología genérica	Fases del proceso	Cantidad de enunciados institucionales	Total enunciados institucionales por tipología genérica	Cantidad de enunciados en forma y en uso	
[156]	Principales enunciados institucionales que estructuran la situación de acción	En forma	Regla	Alcance	Todas	1	1	88
				Posición	Todas	2	7	
					Solicitud	3		
					ARE declarada	1		
					Suscripción	1		
				Frontera	Todas	2	20	
					Solicitud	8		
					ARE declarada	9		
					Suscripción	1		
				Información	Solicitud	18	33	
					ARE declarada	11		
					Suscripción	4		
				Elección	Solicitud	9	21	
	ARE declarada	9						
	Suscripción	3						
	Pago	ARE declarada	1	4				
		Suscripción	3					
	Agregación	ARE declarada	2	2				
	En uso	Regla	Frontera	Todas	3	3	11	
Pago			Todas	3	3			
Estrategia		Elección	Todas	5	5			

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las reglas de información, se encontró el problema de tener que comprobar la tradicionalidad minera<sup>4</sup> de manera documental, antes de que se haga la visita en campo de verificación de tradicionalidad. La legislación prevé que se presenten al menos dos pruebas documentales de nueve disponibles para dar cuenta de la tradicionalidad minera. Ahora bien, el problema estriba en que dos de estos modos de comprobación son testimonios —sea de vecinos o del alcalde municipal— que dependen precisamente de que estos actores accedan a hacerlo. Además, hay otros cuatro modos —documento de actividad comercial, comprobante de pago de regalías, comprobante de pago de salarios, comprobante de pago de seguridad social— que dan cuenta de un nivel de formalización que no tiene sentido exigir previamente a alguien que intenta ingresar a un proceso de formalización, máxime cuando desde la legislación se reconoce que la minería informal es aquella que no cuenta con ningún tipo de registro contable (Decreto 2191 de 2003). El problema de comprobar la tradicionalidad de manera documental queda ilustrado por el hecho de que este ítem explica 47% de los 65 rechazos que hubo en Antioquia entre 2016-2018 (Agencia Nacional de Minería, s. f.).

En lo que atañe a las reglas de elección, durante la fase de solicitud, que puede durar hasta ocho meses (véase cuadro 1), se niega la posibilidad de explotar el recurso que brindaría el sustento económico a la comunidad y que representa el sustrato probatorio de la tradicionalidad que evalúa la autoridad minera.<sup>5</sup> Se genera una situación paradójica en la que el alcalde, que previamente pudo haber certificado la existencia de una comunidad de mineros con explotaciones tradicionales, se ve compelido posteriormente a detener la explotación «ilícita» de dicha comunidad. En la segunda fase está permitida la explotación, pero sin medios mecanizados. En la tercera fase de nuevo se niega la explotación hasta que no se obtenga la licencia ambiental.

[157]

<sup>4</sup> La Resolución 41107 de 2016 establece sobre las explotaciones tradicionales que es la actividad minera realizada por personas vecinas del lugar que no cuentan con título minero y que por sus características socioeconómicas se constituye en la principal fuente de ingresos de esa comunidad. Las explotaciones mineras deben haber sido ejercidas desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, por parte de la comunidad minera solicitante, para lo cual deben acreditar su existencia con un mínimo de dos documentos de cualquier índole que puedan servir de prueba y permitan evidenciar, por parte de la autoridad minera, que son explotaciones tradicionales.

<sup>5</sup> «Explotaciones Tradicionales: Es la actividad minera realizada por personas vecinas del lugar que no cuentan con título minero y que por sus características socioeconómicas se constituye en la principal fuente de ingresos de esa comunidad [...]» (Resolución 41107).

**Cuadro 1.** Acciones obligatorias y prohibidas en el proceso de áreas de reserva especial.

Fase 1 Solicitud área de reserva especial		Fase 2 Área de reserva especial declarada			Fase 3 Contrato especial de concesión suscrito
Envío de documentación	Visita técnica de verificación de tradición	Sustracción de área de reserva especial	Estudio geológico minero	Plan de trabajos y obras	Gestión licencia ambiental
Está prohibido hacer explotación minera		Está prohibida la implementación de equipos mecánicos			Está prohibida la explotación minera
Hasta 2 meses	Hasta 6 meses	Hasta 95 días	Hasta 2 años	Hasta 2 años	Hasta 9 meses
Hasta 8 meses		Hasta 4 años y 95 días			Hasta 9 meses
<b>Hasta 5 años y 8 meses</b>					

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 546 de 2017.

[158]

Finalmente, el análisis permitió reconocer una gran falencia en las reglas de agregación, pues, dado que se regula una figura colectiva, es necesario explicitar qué pasa con la comunidad minera beneficiaria del ARE cuando uno o varios mineros deciden no hacer lo previsto por la legislación. Esta contempla una serie de situaciones de terminación del ARE. Se afirma, por ejemplo, que la explotación minera se debe llevar a cabo de conformidad con las reglas de seguridad minera y que no hacerlo implica la terminación del ARE; sin embargo, también se establece que el minero que no cumpla será expulsado de la comunidad. Así, si bien todos los miembros de la comunidad minera deben cumplir con la normatividad sobre seguridad minera, el incumplimiento de uno de ellos al respecto no implica la disolución del ARE. Esta claridad, sin embargo, no existe respecto a otras causales de terminación de ARE, como el no pago de regalías, la explotación por fuera del ARE y el incumplimiento de las normas que regulan la comercialización de minerales. Así pues, aún quedan las preguntas: ¿el ARE se termina cuando aquellas obligaciones son incumplidas por un minero, por varios o por todos?

Aparte del análisis de la legislación sobre ARE, también se consideraron las reglas que imponen los GAOML a los mineros de la región —«reglas en

uso»—. Se encontró que todos los GAOML imponen una regla de frontera consistente en un monto a los mineros por maquinaria ingresada o por el montaje de un nuevo entable que oscila entre 4 y 10 millones de pesos. Además, se identificaron tres reglas de pago: uno mensual de entre 1 y 10 millones de pesos por cada maquinaria que esté operando en la zona; uno de 10% de lo producido; y uno de 5% de lo producido por el uso de la tierra para la explotación. Ahora bien, la literatura no esclarece si las dos primeras reglas de pago mencionadas son mutuamente excluyentes o si hay grupos que impongan las dos a los mineros. Respecto a la tercera regla, se identifica que el pago del minero al dueño de la tierra por explotar en sus predios es una práctica específica del Bajo Cauca y que si los GAOML logran adjudicarse la posesión *de facto* de las tierras este pago correspondería dárselo a ellos; además, dado que la subregión es un territorio disputado, puede darse la situación de que un mismo minero se vea sometido a la exacción de varios GAOML.

#### 4. Evaluación situación de acción

Para la viabilidad del diseño institucional de las ARE se considera cada uno de los resultados potenciales previstos por la legislación —formalización, reconversión, control—, además de una posibilidad no incluida en la legislación, pero plausible: la explotación sin contar con los requisitos legales.

[159]

El control territorial de GAOML, la poca disponibilidad de áreas libres, sumado a la trashumancia de la minería aluvial son variables exógenas que dificultan el cumplimiento de las reglas de frontera del ARE; además, estar en un proceso de formalización no previene exacciones por parte de los GAOML. De hecho, el pago extorsivo se convierte en la regla más importante que tienen que cumplir los mineros, pues la consecuencia de no pagar es la vida, el desplazamiento o la incautación de la maquinaria.

El trámite administrativo de ARE exige a los mineros el cumplimiento de todas las reglas de frontera de entrada, mientras que basta con que se active una regla de frontera de salida-expulsión para finalizar el proceso; adicionalmente, la presentación de información técnica ajustándose a diversas normatividades en materia ambiental y minera, supone costos en la contratación de profesionales (comunicación personal, investigador grupo IGNEA Universidad Nacional de Colombia, enero 18, 2019; beneficiario ARE en el Bajo Cauca, febrero 1.º, 2019).

Los beneficios que se desprenden de la figura de ARE son la prerrogativa de explotación, la posibilidad de incluir los estudios geológico-mineros en el Plan de Trabajos y Obras (PTO) y la promesa de capacitación técnica una vez se cuente con el título y la licencia ambiental; la contracara una vez declarada el ARE es la imposibilidad de explotación mientras esta se está delimitando y mientras se tramita la licencia ambiental, lo que se traduce en un costo adicional del proceso: la imposibilidad de generar ganancias. A esto hay que sumar que la prerrogativa de explotación no se extiende a la minería mecanizada, preponderante en el Bajo Cauca. Finalmente, una historia de procesos de formalización fallidos y destrucción de maquinaria ha contradicho las expectativas generadas, reduciendo la confianza hacia el Estado por parte de los mineros (comunicación personal, ingeniero de minas y metalurgia Universidad Nacional de Colombia, enero 16, 2018; investigador grupo IGNEA Universidad Nacional de Colombia, enero 18, 2018).

A partir de lo mencionado, se evidencia que el ARE, además de ser una figura de difícil implementación, no prevé incentivos a los mineros para aplicarla. Más aún, en el Bajo Cauca esta figura implica costos económicos. La posibilidad de buscar una opción económica distinta a la minería depende de las opciones laborales y productivas en la subregión son reducidas (comunicación personal, investigador grupo GEMMA Universidad Nacional de Colombia, agosto 5, 2017). La única alternativa laboral que representa ingresos aproximados a los que procura la minería es el narcotráfico; de hecho, la economía de la región depende de estas dos actividades que llegan a entrelazarse en la comercialización de los minerales. Opciones como la ganadería o el cultivo de caucho no son suficientemente atractivas.

La opción de continuar las operaciones mineras en la ilegalidad tiene varios costos: el pago de vacunas, sobornos a la Policía y la posibilidad latente de que la fuerza pública haga operaciones de destrucción de maquinaria. No obstante, el primero de estos elementos se encuentra presente tanto si hay legalización como si no; por tanto, del pago de extorsiones no depende la decisión de los mineros: esta es una constante. Respecto al pago de sobornos, sí es posible tomarlo como un elemento relevante, de hecho, el único beneficio para iniciar un proceso de formalización es salvarse de la «vacuna verde» (Eslava, 2014, p. 226), faltaría ver en cada caso (UPM) cuánto es el monto y qué tan regular es. Respecto al último elemento, se puede pensar

que es el disuasivo clave para que el minero no incurra en la extracción ilícita; sin embargo, en la medida en que las autoridades locales encargadas de la detención de la minería sin título se encuentren cooptadas o no cuenten con la capacidad para el cumplimiento de sus funciones, se reduce la efectividad disuasoria.

Se pensaría que una depuración de fuerzas armadas y autoridades administrativas sirve para incrementar la efectividad de este aspecto; sin embargo, esta aproximación de corte coercitivo desconoce la falta de opciones laborales alternativas con ganancias equivalentes, es decir, la demanda laboral en la subregión es inelástica, lo cual es un claro desincentivo a la reconversión económica. A esto se le añade el músculo financiero de los GAOML, dispuestos a financiar la adquisición de equipos (comunicación personal, investigador grupo GEMMA Universidad Nacional de Colombia, agosto 5, 2017). En consecuencia, la apuesta por la coacción, en vez de detener las explotaciones ilícitas, estrecha los vínculos entre mineros y GAOML, y coloca a aquellos en una relación de dependencia respecto a estos.

La situación descrita tiene un efecto social adicional: a la representación negativa que tiene el minero del Estado, por considerarlo destructor de capital y de industria, se añade un elemento legitimador del GAOML (Beltrán, 2015, pp. 16-17), en tanto generador de empleo, al otorgar el crédito para los proyectos mineros (Giraldo y Muñoz, 2012) que las entidades financieras niegan rotundamente bajo el argumento, no infundado, de la alta probabilidad de que el negocio minero esté permeado de criminalidad.

[161]

Por otro lado, explotar al margen de la ley tiene incentivos concretos: los mineros no tienen que incurrir en los costos de tiempo y otros recursos para la obtención de permisos legales y los GAOML no interfieren con el proceso de producción (Giraldo y Muñoz, 2012). Desde el punto de vista del minero esto puede facilitar la extracción del mineral en el menor tiempo posible por los medios que él considere pertinentes; no obstante, esta también puede ser la fuente de externalidades negativas para los habitantes que dependen de las fuentes hídricas para su sustento —pesca, agricultura, captación de agua—, provocando tensiones sociales. En consecuencia, es precisamente el resultado potencial que más conflictos genera el que resulta más plausible en la subregión.

## Conclusiones

La existencia de fallos del mercado justifica el quehacer del Estado mediante políticas públicas que solucionen problemas concretos; no obstante, existen los fallos del Estado y es perfectamente concebible que una intervención estatal que pretendía mejorar una situación la agrave. La falta de información respecto a una situación que se pretende intervenir puede conducir a resultados no deseados. En este sentido, el marco ADI porta una promesa sumamente seductora para los hacedores de políticas públicas y sus analistas: mejorar nuestra capacidad de comprender las instituciones para mejorar su funcionamiento según pasa el tiempo (Ostrom, 2015, p. 71).

El andamiaje analítico y conceptual ofrecido por el marco ADI permitió diseccionar la legislación que regula el mecanismo de ARE y encontrar inconsistencias —que en fases más avanzadas del proceso de formalización se prohíba la explotación que sí se acepta en una fase previa—, vaguedades —que en los documentos de «cualquier índole» para probar la tradicionalidad se incluyan registros contables que, por definición, no tienen los mineros informales—, vacíos normativos —falencia en reglas de agregación— y múltiples instancias de veto aplicables por varios participantes —autoridad minera, autoridad ambiental, alcaldes—, todo lo cual resulta problemático para el mecanismo, en tanto medio hacia la formalización minera.

[162]

Al ampliar el análisis a la minería del Bajo Cauca se encontraron múltiples condicionantes: la poca cantidad de áreas libres, la primacía de una minería aluvial mecanizada, acuerdos de arrendamientos con los dueños de la tierra en las que están las minas y la disputa territorial y de rentas por parte de múltiples GAOML. Al cruzar estos elementos con los requerimientos legales para acceder a un ARE se esboza un escenario de altos costos para los que pretenden formalizarse y, por ende, propicio para una minería que explote los recursos sin el cumplimiento de las obligaciones legales.

Las herramientas analíticas del marco ADI —bloques universales de interacción, sintaxis Adico, tipología genérica de reglas— constituyen herramientas poderosas para comprender cómo los diseños institucionales formales pueden funcionar o no en el marco de situaciones de acción gobernadas por condicionantes biofísicos, y de normas y reglas en uso específicas e independientes de las reglas formales. Se considera que la

promesa del marco ADI se cumple y, en este caso de estudio, sirve para poner en evidencia la dificultad de lograr la formalización de la minería en el Bajo Cauca antioqueño a través de la figura de ARE. Vienen a la mente reminiscencias del campesino kafkiano parado ante la ley, esperando pacientemente a que el guardián lo deje ingresar, pero a diferencia del personaje ficcional los mineros del Bajo Cauca tienen otras opciones a su alrededor, ellos analizan los costos de oportunidad. Lastimosamente, las alternativas no parecen ser las más deseables socialmente, cada instante que el Gobierno demora la elaboración de herramientas efectivas de formalización redundan en una invitación que los guía hacia la ilegalidad.

## Referencias bibliográficas

1. Agencia Nacional de Minería. (s. f.). Áreas de Reserva Especial departamento de Antioquia. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/info\\_areas\\_reserva\\_esp\\_antio.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/info_areas_reserva_esp_antio.pdf)

2. Basurto, Xavier; Kingsley, Gordon; McQueen, Kelly; Smith, Mshaoni & Weible, Christopher M. (2010). A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom's Grammar. *Political Research Quarterly*, 63 (3), pp. 523-537. <https://doi.org/10.1177/1065912909334430>

3. Beltrán, Isaac. (2015). Conflicto, construcción de paz y actividad minera en Colombia. Bogotá, D. C.: CREER-IHRB.

4. Brady, Ute et al. (2018). Institutional Analysis of Rules-In-Form Coding Guidelines. *CBIE Working Papers*. Retrieved from [https://complexity.asu.edu/sites/default/files/papers/cbie\\_wp\\_2018-006\\_0.pdf](https://complexity.asu.edu/sites/default/files/papers/cbie_wp_2018-006_0.pdf)

5. Colombia. Agencia Nacional de Minería. Resolución 546. (20 de septiembre de 2017). Por la cual se establece el trámite administrativo para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial para comunidades mineras. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res\\_546\\_20\\_sep\\_2017.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_546_20_sep_2017.pdf)

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 685. (15 de agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley\\_0685\\_2001.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf)

7. Colombia. Consejo de Estado. Auto 11001-03-26-000-2014-00156-00 (52506). (20 de abril de 2016). Suspensión provisional de efectos Decreto 0933 de 2013. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/búsquedas/buscador-jurisprudencia>

8. Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Resolución 41107. (18 de noviembre de 2016). Por la cual se incluyen y modifican algunas definiciones en el Glosario Técnico Minero. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res\\_4\\_1107\\_18\\_nov\\_2016\\_modifica\\_glosario\\_minero.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_4_1107_18_nov_2016_modifica_glosario_minero.pdf)

[163]

9. Colombia. Presidencia de la República. (2003). Decreto 2191. (4 de agosto de 2003). Por el cual se adopta el Glosario Técnico Minero. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9198>

10. Consorcio Ambiental Antioqueño. (2010). Censo Minero de Antioquia. (Informe Final V 1.0).

11. Eslava, Adolfo (ed.). (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Colciencias, Universidad Eafit.

12. Eslava, Adolfo. (2017). Análisis institucional de asuntos públicos. El problema de abastecimiento de oro para la joyería en Colombia. *Gestión y Política Pública*, 26 (1), pp. 253-268.

13. Fundación Ideas para la paz. (2014). Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/52efd828c4cbe.pdf>

14. García, Clara Inés. (1993). *El Bajo Cauca antioqueño. Cómo ver las regiones*. Bogotá, D. C.: Cinep.

15. García, Juliana. (2018). Re-configuraciones territoriales emergentes: hacia la consolidación de regiones étnicas estudio de caso Bajo Cauca Antioqueño, Colombia. [Tesis inédita de maestría]. Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/64087/43189188.2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

[164] 16. Giraldo Ramírez, Jorge y Muñoz, Juan Carlos. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit, Fundación Proantioquia. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/47252803.pdf>

17. Giraldo Ramírez, Jorge (ed.). (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación. En: *Economía criminal y poder político* (pp. 33-69). Medellín: Universidad Eafit.

18. Gobernación de Antioquia. (2017). Mapa Minero de Antioquia. Sectorización minera de los municipios 2017. Recuperado de [https://issuu.com/gobantioquia/docs/mapa\\_minero\\_de\\_antioquia](https://issuu.com/gobantioquia/docs/mapa_minero_de_antioquia)

19. Grupo de Estudios Regionales. (2018). Valoración de la Actividad Sectorial de la Minería Artesanal y en Pequeña Escala MAPE Para su Abordaje en el Informe EITI. Medellín. Manuscrito inédito.

20. Hilson, Gavin & Maconachie, Roy. (2017). Formalising Artisanal and Small-Scale Mining: Insights, Contestations and Clarifications. *Area*, 49 (4), pp. 443-451. <https://doi.org/10.1111/area.12328>

21. Hilson, Gavin; Hilson, Abigail; Maconachie, Roy; McQuilken, James & Goumandakoye, Halima. (2017). Artisanal and Small-Scale Mining (ASM) in Sub-Saharan Africa: Re-Conceptualizing Formalization and «illegal» Activity. *Geoforum*, 83, pp. 80-90. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.05.004>

22. Ministerio de Minas y Energía. (2010). Sector Minas. En: *Memorias al Congreso de la República 2009-2010* (pp. 63-98). Recuperado de <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/614096/01-intoduccion.pdf/3fa24d6e-8439-4744-8f83-ae43ac1585ba>

23. Ministerio de Minas y Energía. (2012). Censo Minero Departamental 2010-2011. Bogotá, D.C.: Colombia. Recuperado de <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820>

24. Ministerio de Minas y Energía. (s. f.). Plan de Acción de Formalización. Recuperado de <https://asogravas.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Acci%C3%B3n-Formalizaci%C3%B3n-.pdf>

25. Ministerio del Medio Ambiente. (1995). Visita de seguimiento zona minera Bajo Cauca. (Informe técnico).

26. Ortiz-Riomalo, Juan Felipe y Rettberg, Angelika. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional*, 93, pp. 17-63. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>

27. Ostrom, Elinor. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México, D.F.: FCE.

28. Poveda, Gabriel. (1981). *Minas y mineros de Antioquia*. Medellín: Banco de la República.

29. Proingecon LTDA. (2014). Identificación y caracterización de la actividad minera en municipios priorizados que no se incluyeron en el censo 2010-2011. (Informe técnico).

30. Rochlin, James. (2018). Informal Gold Miners, Security and Development in Colombia: Charting the Way Forward. *Extractive Industries and Society*, 5 (3), pp. 330-339. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.03.008>

31. Saldarriaga-Isaza, Adrián; Villegas-Palacio, Clara & Arango, Santiago. (2013). The Public Good Dilemma of a Non-Renewable Common Resource: A Look at the Facts of Artisanal Gold Mining. *Resources Policy*, 38 (2), pp. 224-232. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.02.001>

32. Siddiki, Saba; Weible, Christopher; Basurto, Xavier & Calanni, John. (2011). Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool. *Policy Studies Journal*, 39, pp. 79-103. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00397.x>

33. Silva, Santiago. (2017). Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia, en 2009-2014. *Opera*, 20, pp. 157-178. <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.08>

34. Spiegel, Samuel J. (2015). Shifting Formalization Policies and Recentralizing Power: The Case of Zimbabwe's Artisanal Gold Mining Sector. *Society and Natural Resources*, 28 (5), pp. 543-558. <https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1014606>

35. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (s. f.). Oro. Producción. *Tableau Public*. Recuperado de [https://public.tableau.com/profile/upme#!/vizhome/Oro\\_1/Historia1](https://public.tableau.com/profile/upme#!/vizhome/Oro_1/Historia1)

36. Uribe de Hincapié, María Teresa. (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998. Vol. 1*. Bogotá, D. C.: Conferencia Episcopal Colombiana.

37. Valencia, Ingrid. (2014). Minería informal y capital social. Criterios orientadores para la formalización de la Pequeña Minería en el Departamento del Chocó. [Tesis inédita de maestría]. Universidad Eafit, Medellín. Recuperado de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/5442/IngridValencia\\_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/5442/IngridValencia_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

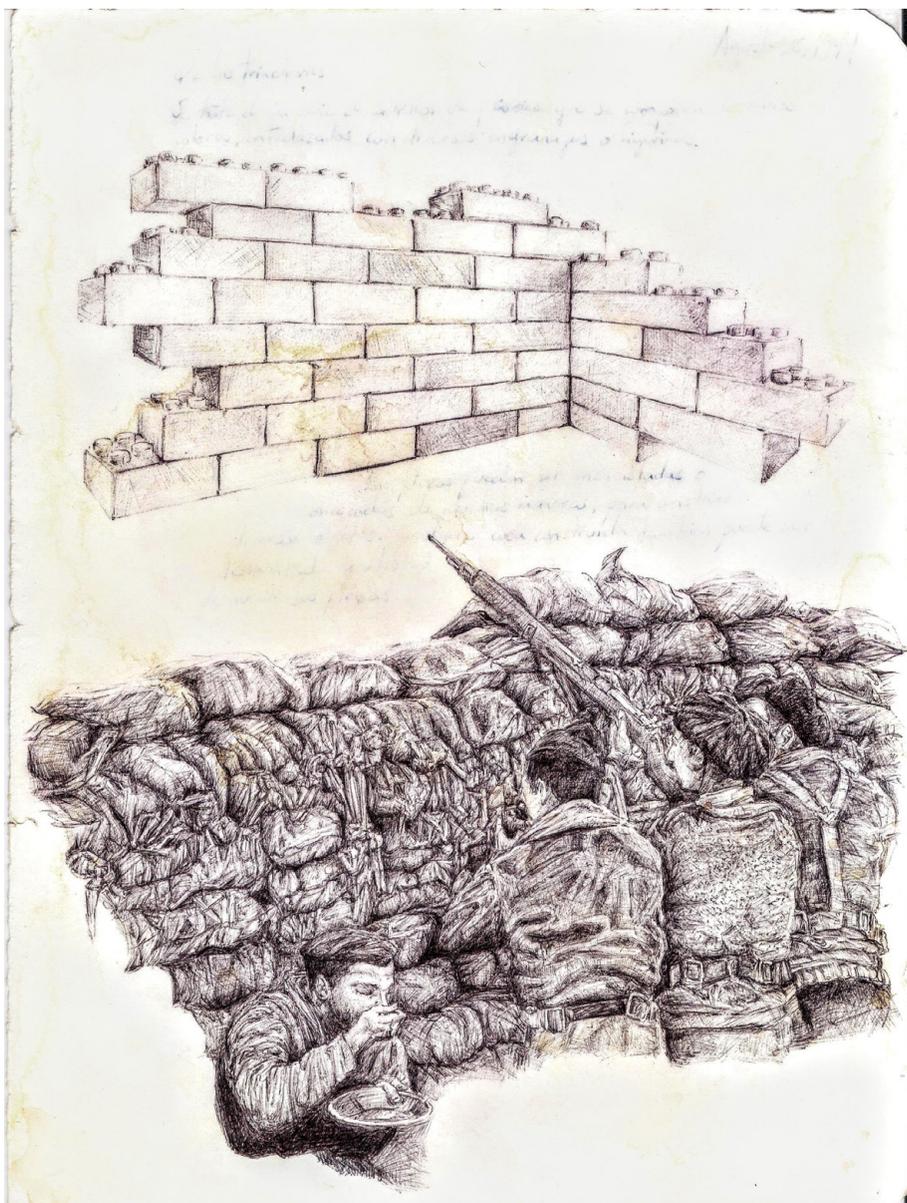
38. Van Bockstael, Steven. (2014). The Persistence of Informality: Perspectives on the Future of Artisanal Mining in Liberia. *Futures*, 62, pp. 10-20. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2014.02.004>

39. Veiga, Marcello M. & Marshall, Bruce G. (2018). The Colombian Artisanal Mining Sector: Formalization is a Heavy Burden. *The Extractive Industries and Society*, 6 (1), pp. 223-228. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.11.001>

40. Verdad Abierta. (2012, noviembre 1.º). El libreto de la parapolítica según Mancuso, «El Alemán» y «Jorge 40». Recuperado de <https://verdadabierta.com/la-parapolitica-segun-mancuso-el-aleman-y-jorge-40/>

41. Watkins, Cristy & Westphal, Lynne M. (2016). People don't Talk in Institutional Statements: A Methodological Case Study of the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 44, pp. 98-122. <https://doi.org/10.1111/psj.12139>

42. Yakovleva, Natalia & Vazquez-Brust, Diego Alfonso. (2018). Multinational Mining Enterprises and Artisanal Small-Scale Miners: From Confrontation to Cooperation. *Journal of World Business*, 53, pp. 52-62. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2017.08.004>



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# La disputa por el territorio en el cambio en la Política de Ordenamiento Territorial de Manizales (2003-2017). Un estudio a partir del marco de análisis y desarrollo institucional\*

Manuela Carmona Bedoya (Colombia)\*\*

## Resumen

Se realiza un análisis de la política de Ordenamiento Territorial en la ciudad de Manizales a partir de 2003, a raíz del cambio de la norma para el uso del suelo en La Aurora, área colindante a la Reserva Forestal de Río Blanco. Mediante un método de investigación cualitativa y usando el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) se establece que si bien las reglas constitucionales determinan la formulación de los planes de ordenamiento territorial (POT) estas desencadenan un espacio de interacción, en el que los actores locales desarrollan estrategias para modificar dichas reglas. Se concluye que en este proceso los participantes desarrollan un aprendizaje incremental en el que logran modificar las reglas, unas veces desde una perspectiva de corto plazo y en favor de intereses particulares o reducidos, y otras veces con una visión de más largo plazo con arreglo a valores y en beneficio de la naturaleza y de las generaciones futuras. En cada caso la capacidad de la acción colectiva es determinante.

[168]

## Palabras clave

Políticas Públicas; Política Ambiental; Política Territorial; Política Local; Acción Colectiva; Análisis y Desarrollo Institucional (ADI).

**Fecha de recepción:** octubre de 2019 • **Fecha de aprobación:** abril de 2020

## Cómo citar este artículo

Carmona Bedoya, Manuela. (2020). La disputa por el territorio en el cambio en la Política de Ordenamiento Territorial de Manizales (2003-2017). Un estudio a partir del marco de análisis y desarrollo institucional. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 168-192. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a08

\* Este artículo se deriva del proceso de investigación de la tesis *Resignificar el territorio ¿expansión o conservación de las fuentes de agua en Manizales? Análisis de la política de ordenamiento territorial entre los años 2001 y 2017*, para optar al título de maestría de Investigación en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador.

\*\* Abogada. Administradora Pública. Correo electrónico: manucarmona610@gmail.com - Orcid: 0000-0002-2701-220X - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=3Et2pWwAAAAJ>

# **The Dispute over the Territory in the Change of the Land Use Policy in Manizales (2003-2017). A Study Based on the Institutional Analysis and Development Framework**

## **Abstract**

As a result of the change in the norm for the land use in La Aurora, an adjacent area to the Río Blanco Forest Reserve, this study analyses the Territorial Planning Policy for the city of Manizales since 2003. Through a qualitative research methodology and based on the Institutional Analysis and Development Framework (IAD), the article establishes that even if constitutional rules determine the formulation of Land Use Plans (POT), these rules present a gap, in which local actors develop strategies to modify them. As a conclusion, the study states that, in this process, the participants develop incremental learning in which they manage to modify the rules, sometimes from a short-term perspective and favoring particular or reduced interests, and sometimes with a longer-term vision according to values and in benefit of nature and future generations. In each case, the capacity for collective action is decisive.

## **Keywords**

Public Politics; Environmental Politics; Territorial Politics; Local Politics; Collective Action; Institutional Analysis and Development.

[169]

## Introducción

En la década de 1970 los países del Sur comenzaron a insistir en la protección al medio ambiente como parte de las políticas que se implementaban para promover el desarrollo (Estenssoro, 2015). Se exigía una relación casi simbiótica entre la protección a los recursos naturales y los asentamientos humanos. Surgiendo con ello la idea del ecodesarrollo. América Latina adopta este enfoque en la década de 1980, buscando un desarrollo sostenible en la ordenación del territorio que integrara objetivos ambientales en función de la planificación físico-espacial (Massiris, 2002). En 1992, con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, se establece una agenda internacional para crear una normativa fuerte que protegiera el medio ambiente y a la vez promoviera la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

En 1991 Colombia promulgó la primera Constitución Política considerada a su vez como ecológica o ambiental, en ella se consagra de forma explícita un apartado de derechos colectivos y del ambiente, y se sobrepone el medio ambiente a los planos económico e individual, haciendo que las actuaciones públicas se sujetaran al interés general, a la protección de la dignidad humana y a la primacía de los valores comunes (Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 2002).

[170]

Este principio general de la primacía del bien común sobre el particular impactó en todo el ordenamiento territorial del país. Con la Ley 388 de 1997 se exige a los municipios adecuar sus territorios de acuerdo a los recursos naturales que posean, respetando y evitando acciones lesivas a estos bienes comunes. Se reconoce de esta forma la diversidad ambiental que existe en el país.

La investigación corresponde al estudio de caso extremo de la ciudad de Manizales, departamento de Caldas entre 2003, con el cambio en el POT que convierte en área de expansión el terreno aledaño a la Reserva Forestal de Río Blanco, hasta 2017, cuando el POT es modificado nuevamente. Allí radica el problema de política pública asociable a la gobernanza del agua, en torno al uso del suelo referente a recursos no renovables que generan servicios ecosistémicos de regulación hídrica y climática para la población de toda una ciudad. Es un aporte práctico al uso del modelo del análisis del desarrollo institucional (ADI), con aplicación en el uso de recursos

hídricos y reservas forestales en Latinoamérica, centrado en Colombia. Con la utilización del ADI, se evidencia cómo este caso puede engrosar la teoría generada por Elinor Ostrom donde el análisis de un particular permite comprender cómo se genera acción colectiva para mantener la protección de un RUC que es manejado por la autoridad local, y la relación entre actores que modifican las reglas e instituciones de los Recursos de Uso Común, en este caso, el agua.

En el departamento de Caldas se encuentran bajo protección jurídica, además de la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, «el Parque Nacional Natural los Nevados, Reserva Forestal de La CHEC, Reserva Forestal Torre IV y el Parque Nacional Natural Selva de Florencia» (Corpocaldas, 2010, p. 13). Para el municipio de Manizales, Río Blanco representa la provisión de 35% del agua potable a la ciudad (p. 67). Esta reserva es un bosque de niebla, un ecosistema único y estratégico, de un gran valor e influencia para el bienestar humano por su esencial papel como regulador del ciclo hídrico y del mantenimiento de las fuentes de agua, y porque al ser sumidero para el secuestro de carbono, fuente de estabilidad climática, provee especies útiles y promisorias, o puede proporcionar ingresos alternativos para las poblaciones locales (Armenteras, Cadena y Moreno, 2007, p. 16).

[171]

La importancia de los bosques de niebla evidencia la necesidad de valorar los beneficios ecosistémicos que presta Río Blanco a Manizales, no solo en la provisión de agua potable, sino también en la conservación de especies endémicas, en servir de corredor biológico para el paso de especies de fauna, la generación de un microclima que beneficia a la ciudad, el control del ciclo hídrico, entre otros. Es necesaria la protección de la reserva por parte de la ciudad mediante una organización territorial que respete y sostenga la vida, no solo en la reserva, sino también en su zona aledaña.

La gobernanza permite la interacción y el intercambio de conocimientos, ideas, recursos y normas de actores que quieren formular y alcanzar objetivos comunes, donde la comunidad toma fuerza en su nivel de participación frente al poder del Estado y del mercado (Zurbriggen, 2011). La gobernanza comunitaria evidencia la capacidad de los actores en el manejo de los problemas locales porque «cuenta con información privada dispersa que algunas veces no está disponible para los estados, empleadores, bancos y

otras organizaciones formales» (Bowles, 2004, p. 19), donde interactúan reglas que determinan las relaciones.

Por medio del marco de ADI se estudian los planes de ordenamiento territorial (POT) de Manizales desde 2003 hasta 2017 para comprender cómo la utilización de la Ley 388 de 1997 —entendida como la regla constitucional— impulsa los intereses de los actores. Estos intereses son de dos tipos: el primero promueve la construcción de una urbanización en el terreno aledaño y colindante a la reserva, denominado La Aurora; el segundo pretende mantener como rural este sector para beneficio de las generaciones futuras y de los demás seres vivos que sostienen el ciclo hídrico, el cual inicia con la captación del agua lluvia.

Este análisis del cambio en los POT de la ciudad de Manizales debe entenderse como una comprensión de política pública según la propuesta de André-Noel Roth (2010; 2018), ya que combina la acción de autoridades públicas, principalmente de la Alcaldía de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), enfocadas en resolver insatisfacciones ciudadanas evidenciadas en la necesidad de promover el acceso a la vivienda y, posteriormente, en la protección ambiental.

[172]

La pregunta que guía este artículo es: ¿cómo utilizan los participantes la regla constitucional para establecer el cambio en el ordenamiento territorial de la ciudad de Manizales en el periodo 2003-2017 en torno a la Reserva Forestal de Río Blanco? La hipótesis, basada teóricamente en el ADI, afirma que la existencia de una jerarquía normativa donde la regla constitucional determina a la de elección colectiva y a las demás en uso establece el alcance de las acciones que utilicen los actores para influenciar en el cambio sobre el POT.

## **1. Marco teórico y conceptual**

### **1.1 Recursos de uso común**

Garret Hardin (1968) expuso el problema de la gestión de los recursos comunes, que en la mayoría de los casos desembocaba en una tragedia. Pone como ejemplo la existencia de un campo compartido por ganaderos, quienes utilizan de forma individual e irresponsable el pastizal que comparten

para aumentar sus beneficios, disminuyendo la utilización para los demás y generando la degradación a futuro del entorno. La solución a esta toma de decisiones individuales sería el establecimiento de un mecanismo de control externo, el cual podría realizarse por parte del Estado o del mercado, siempre y cuando se mitigara el abuso sobre los recursos que tienen en común varios individuos.

Elinor Ostrom (2015a) plantea que la gestión comunitaria es una tercera vía en la gestión de los recursos de uso común (RUC). Los RUC se caracterizan por cumplir dos propiedades: la dificultad de excluir beneficiarios es alta y la sustracción del recurso por parte de un participante disminuye su uso para los demás. Es decir, una persona no puede ser excluida del uso del agua en un sistema de riego compartido y en su parcela el recurso hídrico utilizado ya no podrá existir para otro usuario. A su vez, los RUC se dividen en sistemas de recursos caracterizados por ser las «variables de acervo capaces, en circunstancias favorables, de producir una cantidad máxima de un flujo variable de unidades del RUC sin perjudicar el acervo o el sistema de recursos», y en unidades del recurso, «entendidas como aquello que usan o se apropian los individuos del sistema de recursos» (p. 77).

Es necesario establecer que si bien Ostrom (2015b) plantea la gestión comunitaria como la adecuada para manejar a los recursos de uso común, también enfatiza en la acción colectiva como un elemento clave para comprender que la ciudadanía puede ser parte activa en la protección de su entorno. De esta forma, la gestión del RUC puede realizarla el Estado o el mercado, pero existe una fuerte presencia de la sociedad en el control y la vigilancia de esta tarea.

[173]

La acción colectiva es el resultado del aprendizaje estratégico de los participantes que se encuentran insertos en una arena de acción. Estas personas generan acuerdos basados en la confianza y la comunicación que desarrolla un ejercicio de ensayo-error en las relaciones para proponer unas reglas de uso estables en el tiempo que les permitan mantener el *statu quo* por medio de acuerdos institucionales efectivos (Ostrom, 2015a) del RUC que vigilan. Para Ostrom (2015b), los RUC hacen parte de la caracterización biofísica del entorno que afecta a la arena de acción. Con ella se determina la gestión, el aprovechamiento y la utilización del recurso por parte de los participantes, generando un condicionamiento del tipo de reglas que influyen sobre la situación de acción.

## 1.2 El marco de análisis y desarrollo institucional (ADI)

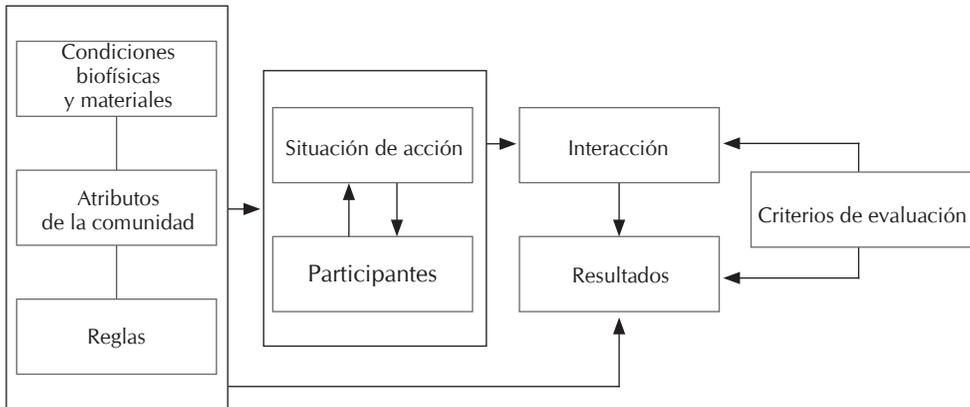
Dentro del neoinstitucionalismo de la elección racional surge la nueva economía institucional (NEI), la cual pretende comprender cómo los incentivos determinan el funcionamiento de las economías a partir de las elecciones individuales. Elinor Ostrom, con su propuesta de la «gobernanza de los bienes comunes» (Caballero, 2011, p. 14), se inscribe en esta corriente.

En el ADI las reglas son sumamente relevantes, determinan la forma en que se toman las decisiones, las acciones permitidas o prohibidas, los procedimientos, la información que se utiliza, entre otros (Ostrom, 2015a, p. 109). Lo más importante es que permiten establecer un arreglo institucional que genere mayores beneficios a los participantes, según las estrategias que utilicen. Las reglas son una institución poderosa en la toma de decisiones. Se entiende al ADI como un marco analítico que permite evidenciar el cambio en las instituciones a lo largo del tiempo, en una arena de acción determinada que motiva a los participantes a movilizarse mediante acción colectiva para mantener o modificar el *statu quo* que una regla le ha impuesto, estableciendo nuevas relaciones con el entorno.

[174] Podría pensarse que el ADI se enmarcaría en una epistemología positivista bajo el análisis de la elección racional; sin embargo, se reconoce que cada caso es único, permitiendo comprender que la especificidad en cada situación impide la generalización. Esto evidencia una adaptación del modelo a las preferencias epistemológicas del investigador, al presentar un análisis centrado en la arena de acción —participante y, por tanto, un poco más reflexivista—, en situaciones exógenas —basadas en las reglas principalmente y, por tanto, más positivista— o en los efectos de las interacciones —por lo que podría entrarse en el analiticismo—.

Por ello, y al centrar esta investigación en el papel de los actores, la ontología de la investigación será más analicista, al buscar explicar la realidad, pero sin generar cambio social, sino brindar insumos para que en futuras investigaciones de análisis de políticas se tenga un conocimiento amplio sobre la problemática en el cambio de reglas en torno a las reservas forestales protectoras en Colombia, evidentes en el caso concreto con Río Blanco. Ahora bien, metodológicamente el modelo permite analizar ocho elementos clave que establecen las relaciones de los participantes (véase gráfica 1).

**Gráfica 1.** Modelo del análisis del desarrollo institucional (ADI).



Fuentes: elaboración propia a partir de Ostrom (2015b, p. 53).

### 1.2.1 Las reglas

Las reglas son «prescripciones compartidas (debe, no debe o puede), comprendidas por todas las partes y que se hacen cumplir en forma predecible por los agentes responsables de controlar conductas e imponer sanciones». Las estrategias son «planes regularizados que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por las reglas, normas y expectativas del comportamiento probable de los demás en una situación afectada por condiciones físicas y materiales pertinentes» (Ostrom, 2000, p. 25). Los cambios institucionales se generan cuando la modificación de una regla afecta a los participantes y a las estrategias de las que disponen. Se afecta el control que tienen sobre los resultados y la información que poseen frente a los beneficios (Ostrom, 2015a, p. 247). El estudio del impacto en el cambio de la regla es lo que genera una nueva arena de acción.

Ostrom (2015a) establece tres tipos de reglas: las constitucionales, que determinan la situación de elección colectiva; las reglas de elección colectiva determinan las situaciones operativas; y las reglas operativas determinan las relaciones cotidianas de los actores con el entorno, esto es, las decisiones, acciones e información que se intercambian o retienen. Normalmente, el análisis de políticas públicas se centra en las reglas de elección colectiva. Al encontrarse en un nivel intermedio, los participantes poseen más autonomía y organización en la toma de decisiones e influyen en las reglas operativas,

[175]

pudiendo establecer un cambio institucional (Ostrom, 2015b, p. 322). La regla constitucional es importante porque se centra en las normas generales que permean todo el ordenamiento jurídico. Pueden afectar todas las actividades y resultados operativos al establecer la regla de elección colectiva en un momento dado (Ostrom, 2015a, p. 111). La relación jerárquica existente entre los tres tipos de reglas permite a los participantes tener un grado de certidumbre en las estrategias que pueden adoptar para relacionarse con los RUC que tienen en su entorno. Hay un establecimiento normativo que les brinda seguridad jurídica en la toma de decisiones y permea el *statu quo*.

Para que el analista de política pueda establecer si se está ante una regla, Ostrom (2015b, p. 199) plantea la existencia de cinco componentes, denominados Adico: Atributo, Deónico, objetivo, Condiciones y De lo contrario. Estos son los encargados de establecer la influencia de la regla en una arena de acción determinada:

- Atributo: delimita a quién se le aplica el enunciado institucional o la posición específica que ocupa el participante.
- Deónico: determina si la regla permite, obliga o prohíbe.
- Objetivo: describe acciones o resultados de la situación de acción.
- Condiciones: determina cuándo y dónde las acciones o resultados están permitidos, obligados o prohibidos.
- O de lo contrario: las consecuencias dadas por no seguir la regla (Ostrom, 2015b, p. 198-199).

El componente objetivo —la I del Adico— permite establecer las relaciones que se dan entre los participantes. Las conexiones están dadas por siete tipos de reglas: «posición, frontera, elección, agregación, información, pago y alcance» (Ostrom, 2015b, pp. 259-287). Las de posición se relacionan con el espacio que ocupa el participante en el proceso de toma de decisiones; las de frontera a la entrada y salida en las posiciones; las de elección se relacionan con las acciones de los participantes según su posición (pp. 261-271); las reglas de agregación definen quién toma la decisión para generar el resultado final; las de información hablan sobre el estado de los participantes, la información que poseen y las acciones que realizan; las de pago son los beneficios o sanciones que se generan con la acción de los participantes; por último, las reglas de alcance se refieren a los resultados que se obtienen, los busquen o no (p. 272-281).

[176]

### **1.2.2 La arena de acción**

La arena de acción incluye a la situación de acción y a los participantes. El estudio de ambos permite «diagnosticar, explicar y predecir acciones y resultados» (Ostrom, 2000, p. 31). La situación de acción «está constituido por los participantes que toman decisiones dentro de una situación mediatizada por las características físicas, comunitarias e institucionales, y que darán como resultado diversos patrones de interacciones y resultados» (Ostrom y Hess, 2016, p. 79). Existen cuatro tipos de situación de acción, según la regla que la determine: las situaciones de acción operativas se basan en las acciones de los participantes que influyen directamente en el entorno; las situaciones de elección colectiva se basan en las acciones de los individuos que influyen en las reglas que determinan la situación operativa; las constitucionales intervienen en las reglas que determinan las situaciones de elección colectiva; por último, las meta constitucionales median en las reglas que determinan la situación constitucional (Ostrom, 2015b, p. 103).

Las relaciones verticales existentes entre las reglas y la situación de acción permiten entender la forma en que se da el cambio de nivel que genera un cambio institucional. Este cambio se da en tanto los participantes de una situación de acción utilizan las reglas de superior jerarquía para establecer la forma en que mejor se distribuyen sus derechos y deberes, y se mantenga o modifique el *statu quo* (Ostrom, 2015b). El establecimiento de una mejor situación implica la movilización de las estrategias y recursos que un individuo posee para convencer a otros que la regla propuesta para el cambio puede generar mejores condiciones de vida, considerando las restricciones actuales. Modificando la arena de acción en su totalidad, «es posible que el resultado de una modificación de niveles sea el mantenimiento de las reglas del *statu quo*» (p. 108).

El papel de los participantes es fundamental en la configuración de la situación de acción. Son quienes tienen la capacidad de influenciar en la utilización de estrategias que permitan establecer nuevas reglas. Utilizan el capital social, que «hace referencia al conjunto de redes de confianza interpersonal en las sociedades humanas, redes que pueden ser impulsadas por normas de reciprocidad y de ayuda mutua y que tienen una fuerte relación con las redes sociales y la participación en las asociaciones de la comunidad» (Caballero, 2011, p. 31). Se crean redes de confianza que permiten construir acuerdos institucionales para entender y mejorar la apropiación que se

[177]

realiza de los RUC (Ostrom, 2015a). Los intercambios de información llevan a procesos de aprendizaje incremental que modifican la situación de acción porque comprenden la forma en que un cambio en una regla afecta a todo el sistema. Esto permite reducir resultados inesperados que podrían contrariar lo que se espera conseguir (Ostrom, 2015b). Utilizando la comunicación como estrategia para alcanzar los objetivos personales o grupales de los participantes se aumenta el aprendizaje estratégico que permite «aprender sobre las situaciones de acción y el modo como los cambios en un componente de una situación influyen en las interacciones y los resultados» (p. 147). Con ello pueden predecir acciones de sus oponentes, entendiendo la situación de acción, mejorando o cambiando sus propias acciones, y elaborando reglas para obtener nuevos resultados.

## 2. Metodología

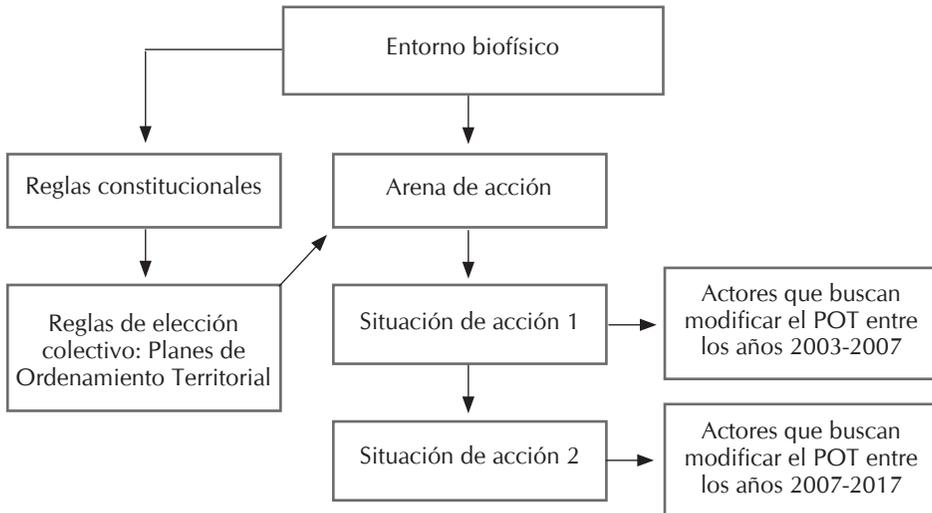
[178] La investigación contó con un tipo de análisis cualitativo con un enfoque hermenéutico y de triangulación de información basada en el *pattern matching* (Trochim, 1989). La recopilación de información se realizó mediante entrevistas semiestructuradas, observación participante y la revisión documental de leyes, fallos judiciales, actos administrativos y el registro de archivos, referentes a la Reserva Forestal de Río Blanco y las áreas colindantes. Todos brindaron detalles verificables y contrastables entre sí.

El análisis mediante el *pattern matching* permitió que la información obtenida de las entrevistas analizadas a partir de la información relevante que evidenciara en tiempo, modo y lugar a los actores, y la utilización de sus estrategias frente a la modificación de las reglas se contrastara con la revisión documental documentada en una línea del tiempo mediante fichas de análisis y la observación participante. Se realizó un análisis inductivo a partir de los hallazgos propios de cada técnica de recolección para la concordancia por medio de la triangulación y para validar la hipótesis.

Se advierte que la descripción de los hallazgos y la información obtenida hace parte de archivos —principalmente demandas y actos administrativos— disponibles para todo el público, por ello, la mención expresa y personal de algunos actores responde a estos resultados. No hubo intención de realizar juicios de valor, ni de establecer algún tipo de responsabilidad penal o de otra índole, simplemente un análisis del deber ser en la actuación, conforme a los principios de primacía del interés general y de la naturaleza.

### 3. La aplicación del análisis de desarrollo institucional en el cambio del ordenamiento territorial en el terreno La Aurora, aledaño a Río Blanco

Gráfica 2. Esquema del análisis de desarrollo institucional (ADI) en el cambio del ordenamiento territorial en La Aurora.



[179]

Fuentes: elaboración propia.

#### 3.1 El recurso de uso común: entorno biofísico

Río Blanco es un bosque de niebla que presta el servicio ecosistémico de 35% del agua potable a la ciudad de Manizales (Corpocaldas, 2010). Posee una alta probabilidad de excluir a los beneficiarios del servicio de acueducto y de una sustracción alta porque el consumo del recurso hídrico por parte de una persona efectivamente disminuye la posibilidad de que otras puedan usarlo.

En 1990 las cuencas hidrográficas de Río Blanco y Quebrada Olivares se declararon área de reserva forestal protectora. Su conservación y manejo son obligación de las entidades municipales, responsabilidad delegada a la empresa prestadora del servicio de agua potable, Aguas de Manizales S. A E. S. P. Este RUC tiene la característica de ser administrado por el Estado,

compitiendo con el derecho de propiedad privada del terreno colindante de La Aurora, pero con derechos de propiedad modificada en torno al terreno colindante que debería cumplir una función amortiguadora. En este caso interesa conocer las reglas de elección colectiva que se elaboraron para la conservación o para la modificación del suelo de La Aurora en pro de construir una urbanización. Dentro de los objetivos de conservación de la reserva se encuentra el restablecimiento de la conectividad con los bosques que están fuera de ella para mantener el corredor biológico que enlaza diversos municipios del país (Corpocaldas, 2010). Además, se considera que Río Blanco tiene gran diversidad ecosistémica, siendo un área prioritaria para la conservación de especies (Corpocaldas, Asocars y UNAL, 2013, p. 43).

El terreno de La Aurora es de propiedad privada y se encuentra en la cuenca de la quebrada Olivares, en la zona de bosque húmedo montano y bosque húmedo montano bajo, hace parte de las tierras que el plan de manejo de la reserva establece como áreas de conservación de suelos. Limita con Río Blanco al sur y al oeste:

- Sur. La vía carretable que conduce a la Hacienda La Aurora. Distancia aproximada de 1.5 kilómetros.
- Oeste. A 400 metros del predio del Sinaí a través del sendero que conduce a La Aurora, a través de la cota 2.250 en dirección Sur hasta encontrar el cruce de la vía de la hacienda la Aurora con la Quebrada Olivares (Corpocaldas, Asocars y UNAL, 2013, p. 39).

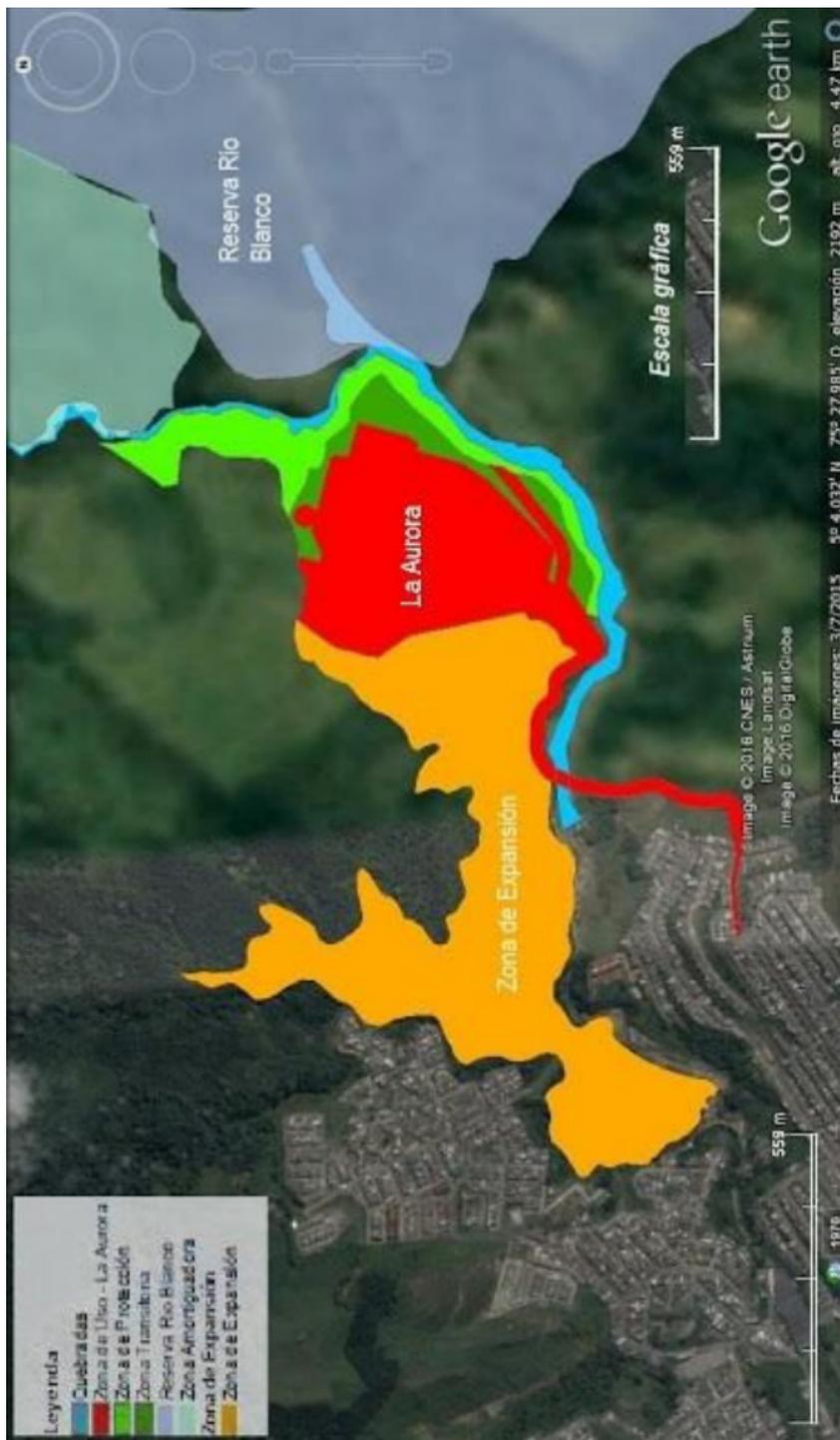
[180]

### **3.2 Las reglas y la arena de acción**

Como se abordó en la discusión teórica, las reglas condicionan a la situación de acción y los participantes compiten por la modificación de una regla, vislumbrándose la imposibilidad de separar su análisis. De igual forma, está clara la relación vertical y simbiótica existente entre estos dos componentes del ADI.

La regla constitucional que guía todas las acciones de los participantes es la Ley 388 de 1997 que establece las reglas de elección colectiva. Estas son los POT que se formulan según los lineamientos de la ley mencionada. Las reglas operativas están marcadas por las relaciones cotidianas de los participantes, quienes encuentran diversos escenarios para oponerse al cambio en los POT, y en la formulación del Plan Parcial (PP) en el sector de La Aurora, así como

Mapa 1. Referenciación Río Blanco y La Aurora.



Fuentes: tomado de Gonzalo Duque (2018, agosto 28).

los permisos de construcción. Las estrategias de los participantes buscan el cambio de la regla de elección colectiva.

La regla constitucional establece que el ordenamiento del territorio se basa en la función pública del uso del suelo, el cuidado al medio ambiente y la protección del patrimonio cultural. La función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular son parte de los principios básicos de esta ley (Ley 388, 1997, art. 2). Para la ordenación del territorio, los municipios deben establecer POT, los cuales están compuestos por tres partes: la general, que contempla las estrategias generales de largo y mediano plazo; la urbana, que contempla las políticas de mediano y corto plazo en el suelo urbano y de expansión urbana; y la rural, para garantizar la interacción entre los asentamientos urbanos y la cabecera municipal.

La parte general tiene un contenido estructural con una vigencia a largo plazo de doce años, que regula los temas ambientales relacionados con el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo. También pueden hacer parte de las estrategias de mediano plazo del componente urbano. En cualquier caso, su modificación solo se puede hacer mediante la revisión general del POT o con motivos y estudios técnicos sustentados (Ley 388, 1997, art. 15).

[182]

En 2001 se estableció la primera regla de elección colectiva con el primer Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Manizales y, a su vez, la situación de acción donde los actores se confrontan para cambiar el *statu quo* que se implementará. En este se pretenden mantener estrategias de sostenibilidad ambiental que permitan su protección por medio de la promoción de una ocupación del suelo acorde con los recursos existentes y la función social de la propiedad, siguiendo los lineamientos de la regla constitucional que determina que los suelos de protección se establecen en las zonas con características geográficas, paisajísticas o ambientales, lugares en los cuales es imposible urbanizar por cuestiones ambientales. En el POT 2001 se cataloga a Río Blanco como un área de interés ambiental, así como la inexistencia de zonas de expansión urbana (ZEU).

Entre el 18 y 19 de marzo de 2003 se generaron deslizamientos de tierra que «ocasionaron 18 pérdidas de vidas humanas, 32 personas heridas, con el resultado adicional de 811 familias damnificadas, 74 viviendas destruidas y 104 quedaron afectadas. Fueron evacuadas 635 viviendas y 1700 quedaron en zonas de riesgo» (Alcaldía de Manizales, Corpocaldas y UNAL, s. f.). Con ello se declaró la emergencia que fue utilizada para justificar la

necesidad de ampliar los terrenos para construcción, además de establecerse una proyección de crecimiento poblacional discutida en la propuesta de modificación del POT que contó con la presencia de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), la cual apoya la estrategia de ocupación del suelo de La Aurora (Acción Popular, cuaderno 1j, página 3662).

Los estudios presentados para adoptar el cambio en el POT no eran técnicos, simplemente evidenciaban lo que sucedía en el momento de los deslizamientos, los cuales no justificaban crear una ZEU en un terreno aledaño a una reserva forestal (Acuerdo 958 de 2017). Sin embargo, la presión de personas que actúan como egoístas racionales promovieron la creación del PP, hicieron parte de la constructora tras previa ocupación de cargos públicos o influenciaban las acciones de la Alcaldía. Parece que se movilizó el aparato municipal en su beneficio.

Con la promulgación del Acuerdo 573 de 2003 se modificó el POT de 2001 con la consigna de Manizales como un municipio sin déficit de vivienda y así relocalizar los asentamientos ubicados en las zonas de alto riesgo o en laderas, y ampliando alternativas de vivienda digna. Se establece con ello que La Aurora es apta para vivienda de interés social. Por su parte, la Ley 4002 de 2004 establece que la revisión de las normas urbanísticas de carácter estructural que hacen parte de los contenidos ordinarios de los POT se realiza de forma excepcional si existen motivos que soporten la modificación. Mediante el Acuerdo Municipal 663 de 2007 se mantiene a La Aurora como ZEU, sosteniendo la modificación ya establecida en torno a la norma estructural contenida en el artículo 15 de la Ley 388. En esta ocasión se enfatiza en que la ausencia de proyectos urbanísticos estaba generando una nula promoción de viviendas nuevas.

[183]

Con la promulgación de La Aurora como ZEU se debió presentar una solicitud de sustracción de este terreno de la Reserva Forestal Central, de la cual hace parte Río Blanco. Esto se realizó en 2010, antes de que Jorge Alberto Vélez Jaramillo<sup>1</sup> presentara ante la Alcaldía de Manizales la solicitud para iniciar con el PP, el cual fue concertado mediante el Decreto 289 de 2015; sin embargo, nunca se sustrajo de Río Blanco. El PP debía considerar como determinantes ambientales la sustracción de la reserva que se dio en el curso

---

<sup>1</sup> Propietario de una parte del terreno de La Aurora, promotor del cambio en el uso del suelo en el sector de La Aurora. En 2001 fue gerente de la empresa Aguas de Manizales y en 2012 miembro de la junta directiva de Corpocaldas, en representación de Camacol.

de la solicitud y acreditar que se cumplía con la función amortiguadora de La Aurora frente a Río Blanco por encontrarse en el terreno colindante y aledaño —según el Plan de Manejo de la reserva, hacía parte fundamental para su protección—, como lo establece el Decreto 2372 de 2010. Debían existir estudios serios por parte de la entidad ambiental siguiendo los lineamientos de la Ley 99 de 1993 y no por parte del particular que establece medidas de mitigación del daño y las cataloga como función amortiguadora.

Una nueva situación de acción se generó cuando algunos ciudadanos que consideraban violentado su derecho a un ambiente sano, al equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales interpusieron en 2012 una acción popular (Acción Popular, cuaderno 1c, página 95). Esta fue producto del aprendizaje estratégico evidenciado entre los habitantes de barrios aledaños a la zona a urbanizarse, quienes en conjunto con la Universidad de Caldas y la Personería de Manizales habían realizado recorridos en el entorno (comunicación personal, estudiante universitario, mayo 1.º, 2019).

[184]

En las reuniones realizadas con la comunidad las entidades municipales concordaron en que existen otras fuentes abastecedoras de agua potable, que la reserva se encuentra a un kilómetro de la bocatoma más cercana y que los POT de 2003 y 2007 establecen que La Aurora es ZEU (Acción Popular, cuaderno 1c, página 174). Pese a ello, la Personería y algunas procuradurías judiciales para asuntos administrativos apoyaron la denuncia ciudadana para la protección de la reserva (Acción Popular, cuaderno 1g). Diversos actores individuales y colectivos en el transcurso de la acción popular comenzaron a participar en ella como coadyuvantes a nombre propio, de organizaciones sociales, ambientales, políticas, académicas, entre otros (Acción Popular, cuadernos 1 a 1k, 2, 3 y 4). Los argumentos para la protección de Río Blanco son de diversa índole, algunos se centran en explicar la violación a la norma constitucional, otros establecen condiciones ambientales especiales de Río Blanco y de La Aurora. Se alegan los efectos que tiene en el cambio climático, el daño a las especies endémicas y la importancia de los humedales para los ecosistemas.<sup>2</sup>

Las entidades públicas que promovieron el cambio en el POT y que establecieron el PP coincidieron con la constructora en que las actuaciones

---

<sup>2</sup> Acción Popular, cuadernos 1 a 6, y Cabildo abierto realizado los días 5 y 6 de junio de 2017 en el concejo municipal de Manizales.

realizadas se sujetaron a la ley y que cumplieron con los requisitos esperados (Acción Popular, cuaderno 1h). Por su parte, las acciones ciudadanas permiten entrever la existencia de un aprendizaje incremental y compartido de los diferentes contextos personales, con un interés común para idear estrategias más allá de las judiciales para mostrar a la ciudadanía la problemática que conllevó a la creación de la Coalición Todos Somos Río Blanco en 2017 (comunicación personal, estudiante universitario, mayo 1.º, 2019).

Con la creación de la coalición se legitimaron las acciones separadas de los diversos actores sociales, permitiendo la visibilización de la problemática generada entre desarrollo territorial y protección ambiental. Al poseer una inclinación hacia la segunda, la coalición realizó marchas carnaval por toda la ciudad, con muestras artísticas y culturales que ponían en discusión el tema de las reservas y las fuentes de agua, la presentación de nuevas acciones judiciales y la realización de firmatones para que la ciudadanía las apoyara, así como la utilización de las redes sociales.<sup>3</sup>

La Alcaldía de Manizales (2017) radicó ante el Concejo Municipal un proyecto de revisión del POT. Se determinó que su socialización sería mediante un cabildo abierto a celebrarse el 5 y 6 de junio de 2017. De las ponencias presentadas, veinticuatro se referían a Río Blanco. Los participantes invocaron la premisa superior de la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad consagrado en el artículo 58 constitucional, y que, según la Corte Constitucional (Sentencia C-192 de 2016), las licencias de construcción no generan derechos adquiridos sobre el uso del suelo.

[185]

La inexistencia de estudios técnicos ajenos a la postura de la constructora sobre la afectación real a la reserva incita a aplicar el principio de precaución desarrollado por la Corte Constitucional, el cual indica que en los casos en que se desconozca con certeza el daño que una actividad, fenómeno o proceso puedan causar a la salud y al medio ambiente, las autoridades deben evaluar si ese riesgo es admisible o no, y con ello tomar la decisión final (Sentencia C-988 de 2004).

Debe tenerse en cuenta que es el almacenamiento y la provisión agua potable de la ciudad la que se discute, además del corte de los demás servicios

<sup>3</sup> Para conocer más acerca de las acciones realizadas por la coalición Todos Somos Río Blanco para la protección de la reserva, se puede ingresar a <https://www.facebook.com/todossomosrioblanco/>

ecosistémicos de la reserva, como ser un corredor biológico o regulador el microclima de la ciudad. Debe existir una articulación entre el POT y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2012, junio 19) que permita coordinar acciones en el ámbito mundial para la protección del recurso hídrico y de los bienes naturales. Por último, se enfatiza en que el inicio del proyecto podría permitir más construcciones en el sector que afectarían de forma definitiva el corredor biológico, y el sostenimiento de la vida en la reserva si se tiene en cuenta el ciclo del agua y la necesidad de plantas especialmente diseñadas para la captación del recurso hídrico.

Todas las acciones y respuestas ciudadanas evidencian el conocimiento de la arena de acción y la previsión de las acciones que la constructora y los promotores del PP pudieron realizar. Con ello buscaban participar en los espacios donde el gobierno local actúa para modificar el *statu quo* que los POT de 2003 y de 2007 generaron en el terreno de La Aurora, esperando que este lugar se considere un territorio rural que protege de forma especial a Río Blanco. El resultado de las acciones ciudadanas se evidencia en que el Concejo Municipal modificó los POT de 2003 y 2007 en torno a La Aurora, siguiendo los lineamientos de la norma constitucional. Se determina que este lugar adquiere una categoría agropecuaria para la atenuación o reducción de las presiones sobre Río Blanco al promulgar el Acuerdo 958 de 2017. En este acuerdo se enfatiza que los análisis realizados para 2003 y 2007 no tenían una base sólida de argumentación, ni mucho menos datos bajo un análisis de condiciones reales para la toma de decisiones, por ello no se justificaba la determinación de ZEU en diversas partes de la ciudad (Acuerdo 958, 2017, p. 116).

[186]

## Conclusiones

Según el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, el POT debe ajustarse a las normas estructurales basadas en la protección y conservación ambiental. Su revisión solo se puede realizar cada doce años o por iniciativa del alcalde, si tiene estudios que la sustenten. En 2001 se estableció el primer POT en Manizales y la regla constitucional sirvió de referente para determinar que no era necesario instituir zonas de expansión urbana para la ciudad. En 2003, solo dos años después, se modificó el POT alegando el déficit de vivienda a causa de la declaratoria de desastre ese mismo año, producto de varios derrumbes que causaron daños en 178 hogares. Se invocó también una proyección de crecimiento poblacional. Con estos hechos se justificó el cambio en el uso del

suelo del sector de La Aurora, pasando de zona rural a zona de expansión urbana (ZEU). Los documentos que se aportaron por parte de la Alcaldía Municipal no se eran técnicos, por tanto, el alcalde no tenía documentos de soporte que permitieran cambiar el uso del suelo según las exigencias de la norma constitucional. En 2007 una nueva modificación al POT de 2001 confirmó la decisión tomada en 2003, porque la gestión urbanística no se había desarrollado como debería, consecuencia de la poca gestión del suelo que contrastan con las cifras de aumento en la población, justificando la importancia de mantener a La Aurora como una ZEU para la promoción de la vivienda de interés social.

En estas dos revisiones se realizó una interpretación particular de los determinantes ambientales establecidos en la regla constitucional. Inicialmente, no habían pasado los doce años de la visión a largo plazo, además, los estudios presentados no eran técnicos, sino informes del alcalde y argumentos de daños a hogares como proyecciones de población que no motivaban, ni sustentaban la necesidad de modificar el contenido estructural del Plan de Ordenamiento Territorial de 2001.

En 2017 se adoptó la revisión ordinaria de los objetivos de largo plazo del POT, buscando la adecuación con la normativa internacional de protección a humedales. Al realizarse una verificación del crecimiento poblacional se observa que es casi nulo, por lo que las ZEU deben ser menores a las establecidas y no ubicarse en lugares que prestan servicios ambientales colectivos. De esta forma, La Aurora se convierte de nuevo en suelo rural que hace parte del corredor biológico de Río Blanco, territorio que necesita una protección adecuada en las zonas aledañas y circunvecinas.

[187]

Se cumple con ello la hipótesis planteada. La norma constitucional en la Ley 388 de 1997 determina que los Planes de Ordenamiento Territorial —norma de elección colectiva— deben cumplir con las normas estructurales ambientales, con ello los actores de la urbanización utilizaron sus intereses personales a favor de la modificación del terreno de La Aurora como ZEU cuando la necesidad de protección de Río Blanco exigía respetar la zona de amortiguación ante los posibles efectos de las acciones humanas sobre ella.

Tanto los ciudadanos que promotores de la expansión urbana en La Aurora como aquellos de la protección a Río Blanco coinciden en el respeto a la norma de elección constitucional, pero con una interpretación jurídica

**Tabla 1.** Cambios en el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales, 2003-2017.

Regla de elección constitucional	Regla de elección colectiva	Consideraciones
Ley 388 de 1997. Establece en su artículo 15 que el POT se desarrolla mediante normas urbanísticas, las estructurales definen las áreas de protección y conservación ambiental. Para su modificación se debe hacer la revisión general del POT (12 años) o excepcionalmente, a iniciativa del alcalde, si se cuenta con estudios técnicos motivados y sustentados.	POT 2001. No existirán zonas de expansión urbana en la ciudad. El sector de La Aurora hace parte del suelo rural.	Conforme a la Ley 99 de 1993 y a la Ley 165 de 1994 La Aurora cumple con funciones ambientales de protección y corredor biológico frente a Río Blanco.
	POT 2003. El déficit de vivienda producto de la declaratoria de desastre de este año y el crecimiento poblacional hacen necesario crear ZEU, entre ellas La Aurora.	No se ha cumplido el tiempo para la revisión ordinaria y según las consideraciones del POT de 2017 no existían documentos técnicos, ni motivos suficientes que justificaran el cambio en el uso del suelo.
	POT 2007. La proyección de aumento poblacional y los problemas para la construcción de vivienda en la ciudad hacen necesario mantener las ZEU, incluyendo a La Aurora.	
	POT 2017. Busca adecuarse la normativa internacional de protección ambiental. La Aurora se ubica dentro de la categoría rural.	La Aurora se establece dentro de la categoría agropecuaria para la atenuación o reducción de las presiones sobre Río Blanco.

Fuentes: elaboración propia.

diferente. Los primeros encuentran en la norma razones para expandir la ciudad con base en el aumento poblacional y justifican así los cambios realizados en 2003 y 2007. Por su parte, quienes se oponen a la urbanización, han sido parte de un proceso de aprendizaje incremental que los llevó a ejercer una acción colectiva de vigilancia sobre las actuaciones del gobierno local y a exigir la modificación de las reglas en uso, esto permitió que en 2017 se estableciera una nueva regla de elección colectiva para la protección de Río Blanco.

La hipótesis en términos de práctica se evidenciaría en la utilización de los determinantes ambientales bajo la necesidad de expansión territorial que contraponen intereses y visiones de desarrollo sostenible, bajo la idea de un POT que permita la utilización de zonas visibles como rurales para unos y como necesarias para la conservación ambiental para otros. Un grupo de ciudadanos se movilizó en función de unos valores de conservación y de una visión de largo plazo del territorio, en función de estos pretendieron y lograron establecer arreglos institucionales con las estrategias judiciales y de apertura de la problemática a un conjunto más amplio de ciudadanos, y generando presión sobre la Administración municipal y el Concejo de Manizales. Este último terminó adoptando la visión de la primacía del interés general sobre el particular y la necesidad de ordenar el territorio con relación a normas internacionales que permitan la conservación ambiental a largo plazo, lo que requirió de un nuevo POT en 2017.

## Referencias bibliográficas

1. Alcaldía de Manizales (2017). Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales 2017-2031. Exposición de motivos. Proyecto de acuerdo «por el cual se adopta la revisión ordinaria de contenidos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales». Recuperado de [ftp://sig.manizales.gov.co/pot%20manizales/POT%20Acuerdo%200958%20de%202017/018\\_EXPOSICI%C3%93N%20DE%20MOTIVOS/EXPOSICI%C3%93N%20DE%20MOTIVOS\\_POT\\_08-05-2017\\_V.1.6.pdf](ftp://sig.manizales.gov.co/pot%20manizales/POT%20Acuerdo%200958%20de%202017/018_EXPOSICI%C3%93N%20DE%20MOTIVOS/EXPOSICI%C3%93N%20DE%20MOTIVOS_POT_08-05-2017_V.1.6.pdf)
2. Alcaldía de Manizales; Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) y Universidad Nacional de Colombia. (s. f.). Gestión del riesgo Manizales 2001-2013. Recuperado de <https://planeacion.manizales.gov.co/gestionriesgo/index.php/memoria-221/45-gr-manizales-secciones/memoria-historica/102-2001-2013>
3. Armenteras, Dolors; Cadena, Camilo y Moreno, Rocío del Pilar. (2007). *Evaluación de estado de los bosques de niebla y de la meta 2010 en Colombia*. Bogotá D. C.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Recuperado de <http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/31397/126.pdf?sequence=1>
4. Bowles, Samuel. (2004). *Microeconomics, Behavior, Institutions, and Evolution*. New York: Russell Sage Foundation.
5. Caballero, Gonzalo. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz*, 77 (2), pp. 14-44.
6. Caldas. Tribunal Administrativo. Acción Popular 17001233300020120013700 (2012). Manizales. pp. 1-3835.

7. Colombia. Alcaldía de Manizales. Decreto 289. (28 de mayo de 2015). Por el cual se adopta el plan parcial en suelo de expansión urbana sector La Aurora. Gaceta Municipal. Manizales, 2015. N.º 098.

8. Colombia. Concejo de Manizales. Acuerdo 508. (12 de octubre de 2001). Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. Recuperado de <http://www.curaduriamanizales.com/docs/AcuerdoNo.508Oct.122001.pdf>

9. Colombia. Concejo de Manizales. Acuerdo 573. (24 de diciembre de 2003). Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. Recuperado de <http://www.curaduriamanizales.com/docs/AcuerdoNo.573Dic.242003.pdf>

10. Colombia. Concejo de Manizales. Acuerdo 663. (13 de septiembre de 2007). Por medio del cual se adopta la revisión del plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. Recuperado de [ftp://sig.manizales.gov.co/pot%20manizales/Historicos/Acuerdo%20663-2007/Acuerdo\\_663\\_sep\\_13\\_%202007.pdf](ftp://sig.manizales.gov.co/pot%20manizales/Historicos/Acuerdo%20663-2007/Acuerdo_663_sep_13_%202007.pdf)

[190] 11. Colombia. Concejo de Manizales. Acuerdo 958. (2 de agosto de 2017). Por el cual se adopta la revisión ordinaria de contenidos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. Recuperado de [ftp://sig.manizales.gov.co/pot%20manizales/POT%20Acuerdo%200958%20de%202017/006\\_ACUERDO/ACDO.%200958-02-08-2017%20POR%20EL%20CUAL%20SE%20ADOPTA%20LA%20REVISION%20ORDINARIA%20DE%20CONTENIDOS%20DE%20LARGO%20PLAZO%20DEL%20POT.pdf](ftp://sig.manizales.gov.co/pot%20manizales/POT%20Acuerdo%200958%20de%202017/006_ACUERDO/ACDO.%200958-02-08-2017%20POR%20EL%20CUAL%20SE%20ADOPTA%20LA%20REVISION%20ORDINARIA%20DE%20CONTENIDOS%20DE%20LARGO%20PLAZO%20DEL%20POT.pdf)

12. Colombia. Congreso de la República. Ley 99. (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1993. N.º 41146.

13. Colombia. Congreso de la República. Ley 388. (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. N.º 43127

14. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-339. (7 de mayo de 2002). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-339-02.htm>

15. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-988. (12 de octubre de 2004). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-988-04.htm>

16. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-192. (20 de abril de 2016). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-192-16.htm>

17. Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2372. (1.º de julio de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2010. N.º 45757.

18. Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas). (2010). *Reserva forestal protectora de las cuencas hidrográficas de Río Blanco y quebrada Olivares: plan de manejo*. Manizales: Corpocaldas. Recuperado de [http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/576/Plan\\_Manejo\\_.pdf](http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/576/Plan_Manejo_.pdf)

19. Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas); Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales (Asocars) y Universidad Nacional sede Manizales. (2013). Plan de ordenación y manejo cuenca hidrográfica del río Chinchiná. Fase de Zonificación ambiental. *Corpocaldas*. Recuperado de <http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/1508/2017/03-09/03-FaseZonificacionAmbiental.pdf>

20. Duque Escobar, Gonzalo. (2018, agosto 28). Río Blanco, en Manizales, está amenazado por un conflicto de ocupación territorial. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-paisa/historia/rio-blanco-en-manizales-esta-amenazado-por-un-conflicto-de-ocupacion>

21. Estenssoro, Fernando. (2015). El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina. *Universum*, 30 (1), pp. 81-99. <https://doi.org/10.4067/S0718-23762015000100006>

[191]

22. Hardin, Garrett. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), pp. 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>

23. Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor. (2016). *Los bienes comunes del conocimiento*. Madrid: Traficantes de Sueños, Instituto de Altos Estudios Nacionales.

24. Massiris, Ángel. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova*, 6 (125). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

25. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012, junio 19). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Tema 10. Documento final de la Conferencia. Recuperado de [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf)

26. Ostrom, Elinor. (2000). Elección racional institucional: Evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional. En: Paul Sabatier (ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 23-68). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

27. Ostrom, Elinor (ed.). (2015a). *El gobierno de los comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

28. Ostrom, Elinor. (2015b). *Comprender la diversidad institucional*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana.

29. Roth, André-Noel. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: Roth, André-Noel (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-56). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

30. Roth, André-Noel. (2018). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

31. Trochim, William. (1989). Outcome Pattern Matching and Program Theory. *Evaluation and Program Planning*, 12, pp. 355-366. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(89\)90052-9](https://doi.org/10.1016/0149-7189(89)90052-9)

32. Zurbriggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, pp. 39-64.

## Sección temática



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



## Presentación

# Los partidos políticos y la democracia en las ciudades latinoamericanas

Existe un consenso casi unánime en que los partidos políticos son indispensables para la reproducción y profundización del régimen democrático (Diamond y Gunther, 2001; Stokes, 1999). En los términos de Elmer Eric Schattschneider (1942), la democracia moderna sería «impensable» sin partidos políticos. Es igualmente extendida la certeza de que la ciudad es el entorno privilegiado para el desarrollo de la democracia (Avritzer, 2002; Barnett y Bridge, 2013; Dahl, 1961). En América Latina, uno de los primeros temas de la sociología empírica fue el impacto del proceso de urbanización —en el marco del proceso general de modernización— en el régimen político (Germani, 1971). A pesar de que la relación entre partidos políticos, democracia y espacio urbano es indiscutida, no es frecuente encontrar literatura que conceptualice cómo la actividad partidaria es condicionada por el entorno urbano, ni cómo la producción social del espacio urbano es condicionada por los partidos políticos (Auyero, 2001; Baiocchi, 2003; Landau, 2018; Low, 2007; Halvorsen, 2020).

[194]

No obstante, las ciencias sociales latinoamericanas han producido innovaciones teórico-metodológicas sobre la problemática de las escalas geográficas para el estudio de los fenómenos políticos. En las últimas dos décadas, la historia política, la política comparada y la sociología política han coincidido en criticar el «sesgo nacional» característico de las generaciones previas de estudios (Suárez, Battle y Wills, 2017; Ortiz, 2016). Un volumen creciente de trabajos ha estudiado las variaciones territoriales de los regímenes políticos (Behrend y Whitehead, 2016; Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999; Gibson, 2004), de las capacidades estatales (O'Donnell, 1993; Falleti, 2010), del arraigo de los partidos políticos (Luna, 2014; Suárez y Freidenberg, 2014) y de los repertorios de la acción colectiva (Moscovich, 2012; Rossi, 2018; Svampa y Pereyra, 2003) al interior de las unidades nacionales. Este creciente corpus temático ha significado una renovación metodológica para abordar la política latinoamericana, tanto en el caso de los estudios comparativos (Snyder, 2009) como en el renovado interés por los estudios de caso (Suárez, Battle y Wills, 2017).

Esta renovación metodológica ha sido, también, una respuesta a las transformaciones de su objeto de estudio. Por un lado, la relativa continuidad del régimen democrático en los países de la región permitió acumular evidencia empírica y profundizar las investigaciones sobre las características de la competencia democrática, «bajando» a la escala subnacional; por otro lado, los procesos de descentralización política y administrativa que experimentaron tanto los países federales como los países unitarios de la región incentivaron la atención sobre las crecientes divergencias en relación con las capacidades estatales, los sistemas partidarios y la acción colectiva al interior de cada país (Falleti, 2010; Leiras, 2010). En gran medida, llamar la atención sobre las heterogeneidades territoriales del Estado y el régimen político en los países latinoamericanos significó trasladar el foco de atención de las zonas centrales a las regiones periféricas (O'Donnell, 1993; Eaton, 2004), lo que permitió formular nuevas hipótesis a partir del ejercicio de una mirada «extracéntrica» (Macor y Tcach, 2003).

En este texto queremos advertir sobre la ausencia de la saludable renovación temática y metodológica: *la introducción de la escala subnacional en los estudios sobre la política latinoamericana contemporánea no significó necesariamente un diálogo más fluido con los estudios urbanos*. Sigue ausente un enfoque explícitamente urbano que pueda tematizar las prácticas de los partidos políticos, tanto en la esfera institucional como en las relaciones informales con la sociedad civil.

[195]

Las investigaciones sobre partidos políticos, tanto estudios comparativos como de caso, se han enfocado casi exclusivamente en reducir la escala hacia el ámbito intermedio, es decir, se concentran en analizar y comparar regiones, estados, departamentos o provincias, según el caso (Došek, 2015; Leiras, 2010; Suárez y Freidenberg, 2014). Aquellos estudios que profundizan la reducción de la escala hasta el ámbito municipal (Gutiérrez, 2002; Varetto y Rotman, 2017; Toppi, 2018), en general, aplican las mismas estrategias metodológicas para las escalas más amplias, sin atender a la especificidad del entorno urbano y su impacto en la dinámica política. La acumulación de conocimiento sin un diálogo sostenido entre los estudios sobre partidos políticos y elecciones, y las investigaciones sobre la producción social del espacio urbano debería ser un fenómeno sorprendente. Por un lado, dado el alto grado de urbanización de los países de la región, por el otro, dado el creciente poder político-institucional que adquirieron los gobiernos de las grandes ciudades latinoamericanas.

En la región, las olas de descentralización política y administrativa durante las últimas dos décadas del siglo xx, por la cual se transfirieron atribuciones hacia las ciudades y dentro de las ciudades, dotaron de poder a los gobiernos municipales, asignándoles una relevancia política inédita (Campbell, 2003; Myers y Dietz, 2002; Katz y Nowak, 2018; Grin, Hernández y Abrucio, 2017; Goldfrank, 2011). En la primera etapa, algunos estudiosos se dedicaron a estudiar el fenómeno de los partidos de izquierda que conquistaron gobiernos municipales y desde allí desplegaron políticas en abierta disputa con los modelos de liberalización económica aplicados por los gobiernos nacionales (Canel, 2010; Chavez y Goldfrank, 2004; Eaton, 2017; 2020; Goldfrank, 2011; Schönwälder, 2002).

[196] El caso de Porto Alegre y su modelo de presupuesto participativo ha sido el más estudiado (Abers, 2000; Baiocchi, 2005), pero no es el único. En todos los países de la región, las fuerzas políticas que acceden a los gobiernos de las grandes ciudades se convierten en actores relevantes de la política nacional, con chances reales de disputar la presidencia: fue el caso del Partido de los Trabajadores en Brasil y del Frente Amplio en Uruguay, y también el de Gustavo Petro en Colombia, aun cuando no logró imponerse en las elecciones presidenciales de 2018. Este patrón no tiene un contenido ideológico determinado: en Argentina, las presidencias de los conservadores Fernando de la Rúa (1999-2001) y Mauricio Macri (2015-2019) tuvieron como paso previo el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con las crisis económicas de inicios de la década del 2000, las experiencias locales en Brasil y Uruguay sirvieron de antecedente para el giro a la izquierda en una parte significativa de los países de la región. Este cambio de signo político en el ámbito nacional atrajo buena parte de la atención académica, mientras que las prácticas innovadoras y participativas de los gobiernos progresistas locales perdieron impulso (Baiocchi y Gies, 2019). En ese contexto, incluso muchas de las iniciativas participativas fueron apropiadas y resignificadas por fuerzas políticas conservadoras que disputaron exitosamente el poder local (Annunziata, 2013; 2015; Sampaio, Maia y Marques, 2011).

Buena parte de los estudios urbanos durante este periodo se concentraron en los conflictos socioterritoriales y las experiencias de articulación entre organizaciones sociales de base y las instituciones estatales locales, los cuales pueden inscribirse en el amplio marco de las demandas por el derecho a la ciudad (De Mattos, 2010; Delamata, 2016; Di Virgilio y Rodríguez, 2014; Marcús, 2017; López, 2010; Souza, 2015). En este contexto, tanto los estudios

sobre la gobernanza participativa como las investigaciones sobre conflictos socioterritoriales tienden a obturar la relevancia de los partidos políticos en la producción social y política del entorno urbano:

En el primer caso, el sesgo que los partidos imprimen a los gobiernos queda obturado detrás de la imagen del gobierno técnico, apolítico o pospolítico. La mayoría de las investigaciones en materia de instituciones participativas creadas por los gobiernos locales no se preguntan por los partidos políticos que las ponen en marcha, sino que se concentran en los diseños institucionales de las herramientas participativas —como sus reglas o sus etapas— o en la calidad de la deliberación en estos espacios (Montecinos, 2014). El hecho de que las herramientas participativas busquen mostrarse a sí mismas como *a-partidarias*, inscribiéndose en una suerte de dicotomía que opone la gestión a la política, influye en el modo en el que han sido abordadas mayormente por la literatura. Las instituciones participativas implementadas en gobiernos locales buscan convocar a «vecinos genuinos» sin pertenencias ni trayectorias militante (Annunziata, 2015) y han terminado por vaciarse de la ideología que las inspiró inicialmente, convirtiéndose en instrumentos neutros que pueden ser promovidos por organismos como el Banco Mundial (Ganuzo y Baiocchi, 2014). La ausencia de reflexión sobre los partidos en los estudios sobre instancias participativas locales se constata, incluso, cuando algunos autores han subrayado la importancia de la variable «voluntad política» del Gobierno para el éxito de estos dispositivos participativos (Avritzer, 2015). La difusión internacional de este tipo de instituciones locales, a través de organismos de crédito y de redes de activistas, en la práctica (Oliveira, 2017) ha nublado las diferencias políticas que existen en los gobiernos de las distintas ciudades. Los pocos trabajos que incluyen en este campo reflexiones en torno a los partidos suelen hacerlo a partir de la óptica de la denuncia de clientelismo o de manipulación (Zarembek, 2012; Rumbul, Parsons y Bramley, 2018) en instancias que deberían ser neutras.

En el caso de la literatura sobre conflictos socioterritoriales a escala urbana, la dicotomía entre organizaciones sociales e instituciones estatales invisibiliza la capacidad de los partidos, tanto para movilizar redes de activistas como para canalizar o responder a demandas sociales desde la dirección del Estado. Buena parte de la literatura parece omitir el hecho evidente de que los partidos son los responsables de la gobernanza política de las ciudades, al tiempo que desempeñan un papel clave en la organización política informal de los habitantes de la ciudad (Halvorsen, 2020).

[197]

¿Qué clase de estrategias desarrollan los partidos para establecer vínculos representativos con sus electorados en las ciudades? ¿Cuáles son los recursos que movilizan para ello? ¿De qué manera los partidos contribuyen a la movilización —o desmovilización— de la acción colectiva contenciosa en la escala urbana? ¿Qué tipo de interacciones se producen entre los partidos en escala de la ciudad y los partidos en escalas más amplias —distrital o nacional—? ¿Cuáles son las instancias de participación que se propician desde el Gobierno y qué usos estratégicos hacen de ellas la oposición?

La propuesta de organizar el presente dossier forma parte de una agenda de investigación ambiciosa, que se propone, al mismo tiempo, ubicar a los partidos políticos en el centro de la investigación de la política urbana y estudiar, a escala urbana, las dinámicas de la competencia partidaria.

### **Sobre los artículos que componen la sección temática**

Tres artículos componen esta sección. Los tres aportes son estudios de caso, dos de ellos sobre ciudades intermedias de Argentina —Santa Fe y La Plata— y uno sobre Bogotá. Más allá de sus coincidencias, los artículos responden a diferentes preguntas teóricas y se inscriben en diferentes metodologías.

[198]

El artículo *Desinstitucionalización del sistema de partidos en Bogotá, Colombia (1994-2019). Representación y responsiveness*, de Yessika Lorena Vásquez González, describe y analiza las estrategias que desarrollan los partidos en Bogotá, capital de Colombia, para competir en elecciones locales para cargos ejecutivos y legislativos. La autora postula que existen estrategias de representación segmentada que impactan en la dinámica de la competencia electoral para tales cargos. La coexistencia de dos sistemas de competencia divergentes influye en la relación de los partidos con los ciudadanos, por lo que se reproducen patrones heterogéneos de participación ciudadana y de capacidad de respuesta de los partidos. En este artículo, el privilegio de la escala local permite reconocer las estrategias concretas por las cuales se reproducen patrones de competencia electoral divergentes, así como el sentido de los mecanismos de participación ciudadana para los actores.

Martín Retamozo y Cristobal Dell Unti, *El peronismo y la ciudad. Competencia y articulación en las estrategias electorales del Partido Justicialista en La Plata, Argentina (2015-2019)*, también analizan los partidos a través de los procesos electorales en la ciudad de La Plata, capital de la Provincia

de Buenos Aires, pero en lugar de preguntarse por la institucionalización del sistema de partidos abordan el caso de una única fuerza política, el peronismo. La particularidad del caso analizado es una situación inédita para el peronismo platense: su carácter de oposición los gobiernos municipal, provincial y nacional, todos conquistados por Cambiemos —alianza entre la Unión Cívica Radical y Propuesta Republicana— en 2015. Gracias a la decisión metodológica de privilegiar la dinámica política local, los autores lograron reconstruir la dinámica movimentista del peronismo platense, según la cual las estrategias electorales para cada coyuntura concreta dependen de una articulación entre referentes partidarios y organizaciones políticas y sociales de base.

Quien también se dedica a estudiar la dinámica de un único partido en el ámbito urbano es Matías Landau, *Sociabilidad política y grupos políticos. El radicalismo universitario en la Ciudad de Santa Fe, Argentina (2007-2015)*. En el marco de las investigaciones sobre sociología de las élites políticas a escala subnacional, Landau se pregunta por la influencia de la militancia universitaria, o del mero tránsito por los estudios universitarios, para la conformación de redes interpersonales de sociabilidad. Abordando la influencia del pasaje por la Universidad Nacional del Litoral en la militancia de la Unión Cívica Radical santafesina, Landau propone utilizar el concepto de «grupo político» para describir al sector de «radicales universitarios». El concepto de «grupo» es preferible al de «facción», según el autor, porque permite identificar el carácter multiposicionado de los actores individuales que forman parte del colectivo: para los «radicales universitarios», el partido político es uno de los entornos en los cuales desarrollan sus iniciativas políticas. En este caso, el foco en la escala local permite identificar las relaciones entre las múltiples arenas en las que los actores políticos cooperan o compiten.

[199]

A partir de preguntas y marcos teóricos diferentes, los hallazgos formulados por los tres artículos constituyen aportes al conocimiento empírico y a la comprensión teórica de los partidos políticos en América Latina, gracias a que privilegian los ámbitos local y urbano por sobre los otros en los que operan las fuerzas políticas. En los tres artículos, la ciudad no solo es entendida como una división administrativa en la cual las organizaciones políticas compiten por cargos, sino que constituye un entramado social complejo en el cual actores constituidos en múltiples dimensiones —en el gobierno, en la universidad, en las organizaciones de base territoriales— constituyen fenómenos políticos. La tarea de conceptualizar estas decisiones metodológicas en una perspectiva

integral todavía se encuentra en curso, pero el crecimiento del conocimiento empírico sobre los casos contribuye a identificar sus límites y potencialidades.

Sebastián Mauro (Argentina)\*  
Sam Halvorsen (Reino Unido)\*\*  
Rocío Annunziata (Argentina)\*\*\*

## Referencias bibliográficas

1. Abers, Rebecca. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner.
2. Annunziata, Rocío. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en argentina. *POSTData*, 18 (2), pp. 247-280.
3. Annunziata, Rocío. (2015). Ciudadanía disminuida: la idea de la «construcción de ciudadanía» en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, 30, pp. 39-57.
4. Auyero, Javier. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
5. Avritzer, Leonardo. (2002). *Democracy and the Public Sphere in Latin America*. Princeton: Princeton University.
6. Avritzer, Leonardo. (2015). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

[200]

---

\* Editor invitado. Licenciado en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesor adjunto de la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: smauro@sociales.uba.ar - Orcid: 0000-0001-8849-6562 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=1b1fN14AAAAJ>

\*\* Editor invitado. Licenciado en Geografía. Doctor en Geografía. Investigador y profesor del Departamento de Geografía, Queen Mary Univeristy of London, Inglaterra. Correo electrónico: s.halvorsen@qmul.ac.uk - Orcid: 0000-0001-8215-6946 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Rh-BWmsAAAAJ>

\*\*\* Editora invitada y miembro del Comité Editorial. Licenciada en Ciencia Política. Doctora en Ciencias Sociales y Doctora en Estudios Políticos. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesora de la Universidad Nacional de San Martín y de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: rocio.annunziata@gmail.com - Orcid: 0000-0003-0747-7162 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=8rGpz2QAAAAJ>

**Cómo citar este artículo:** Mauro, Sebastián; Halvorsen, Sam y Annunziata, Rocío. (2020). Presentación sección temática. Los partidos políticos y la democracia en las ciudades latinoamericanas. *Estudios Políticos*, 58. pp. 194-204. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a09

7. Baiocchi, Gianpaolo (ed.). (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.

8. Baiocchi, Gianpaolo. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University.

9. Baiocchi, Gianpaolo & Gies, Heather. (2019). Radical Cities in Latin America: Past and Present. *NACLA Report on the Americas*, 51 (4), pp. 313-315. <https://doi.org/10.1080/10714839.2019.1692908>

10. Barnett, Clive & Bridge, Gary. (2013). Geographies of Radical Democracy: Agonistic Pragmatism and the Formation of Affected Interests. *Annals of the Association of American Geographers*, 103 (4), pp. 1022-1040. <https://doi.org/10.1080/00045608.2012.660395>

11. Behrend, Jacqueline & Whitehead, Lawrence (eds.). (2016). *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University.

12. Campbell, Tim. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

13. Canel, Eduardo. (2010). *Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralisation and Community Activism in Montevideo*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.

14. Chavez, Daniel & Goldfrank, Benjamin. (2004). *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*. London: Latin America Bureau.

15. Cornelius, Wayne; Eisenstadt, Todd & Hindley, Jane (eds.). (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (pp. 3-16). San Diego: University of California.

16. Dahl, Robert. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. London: Yale University.

17. De Mattos, Carlos. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Olacchi-Distrito Metropolitano de Quito.

18. Delamata, Gabriela. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Derecho e Práxis*, 7 (2), pp. 567-587. <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22952>

19. Diamond, Larry & Gunther, Richard (eds.). (2001). *Political parties and democracy*. Johns Hopkins University.

20. Di Virgilio, María Mercedes & María Carla Rodríguez (ed.) (2014). *Producción social del hábitat*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

21. Došek, Tomáš. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina: Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y gobierno*, 22 (2), pp. 347-390.

22. Eaton, Kent. (2004). *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University.

[201]

23. Eaton, Kent. (2017). *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. New York and Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198800576.001.0001>

24. Eaton, Kent. (2020). Bogotá's Left Turn: Counter-Neoliberalization in Colombia. *International Journal of Urban and Regional Research*, 44 (1), pp. 1-17. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12855>

25. Falleti, Tulia. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>

26. Ganuza, Ernesto & Baiocchi, Gianpaolo. (2014). Beyond the Line: The Participatory Budget as an Instrument. In: Dias, Nelson (ed.). *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 65-75). Sao Bras de Alportel: In Loco Association.

27. Germani, Gino. (1971). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.

28. Gibson, Edward (ed.). (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. London: John Hopkins University.

28. Goldfrank, Benjamin. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralisation, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania University.

30. Grin, Eduardo José; Hernández Bonivento, José y Abrucio, Fernando Luiz. (eds.). (2017). *El Gobierno de las Grandes Ciudades: Gobernanza y Decentralización en las Metrópolis de América Latina*. Santiago: CLAD.

[202]

31. Gutiérrez, Francisco (ed.). (2002). *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, D. C.: Norma.

32. Halvorsen, Sam. (2020). The Geography of Political Parties: Territory and Organisational Strategies in Buenos Aires. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 45 (2), pp. 242-255.

33. Katz, Bruce & Nowak, Jeremy. (2018). *The New Localism: How Cities can Thrive in the Age of Populism*. Washington, D. C.: Brookings Institution.

34. Landau, Matías. (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, desde el siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Prometeo.

35. Leiras, Marcelo. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17 (2), pp. 205-241.

36. López Maya, Margarita. (2010). Caracas: The State and People's Power in the Barrio. In: Pearce, Jenny (ed.). *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City* (pp. 100-126). London: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230277342\\_5](https://doi.org/10.1057/9780230277342_5)

37. Low, Murray. (2007). Political Parties and the City: Some Thoughts on the Low Profile of Partisan Organisations and Mobilisation in Urban Political Theory. *Environment and Planning A*, 39 (11), pp. 2652-2667. <https://doi.org/10.1068/a38343>

38. Luna, Juan Pablo. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199642649.001.0001>

39. Macor, Darío & Tchach, César (eds.). (2003). El enigma peronista. En: *La invención del peronismo en el interior del país* (pp. 5-32). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

40. Marcús, Juliana (ed.). (2017). *Ciudad viva: disputas por la producción sociocultural del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Teseo.

41. Montecinos, Egon. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, 21 (2), pp. 349-376.

42. Moscovich, Lorena. (2012). From Top To Bottom (and Back To The Top Again): Federal Spending, Sub-national Coalitions, and Protests in Argentina, 2002-2006. *Journal of Politics in Latin America*, 4 (1), pp. 35-72. <https://doi.org/10.1177/1866802X1200400102>

43. Myers, David J. & Dietz, Henry A. (eds.). (2002). *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*. London: Lynne Rienner.

44. O'Donnell, Guillermo. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 62-87.

45. Oliveira, Osmany Porto de. (2017). *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions, and Transnational Networks*. Cham: Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-43337-0>

46. Ortiz de Rozas, Victoria. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. *Cuadernos FHyCS-UNJu*, 50, pp. 57-80.

47. Rossi, Federico M. (2018). Conceptualising and Tracing the Increased Territorialisation of Politics: Insights from Argentina. *Third World Quarterly*, 40 (4), pp. 815-837. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1465815>

48. Rumbul, Rebecca; Parsons, Alex & Bramley, Jen. (2018). Elite Capture and Co-optation in Participatory Budgeting in Mexico City. *10th IFIP WG 8.5 International Conference on Electronic Participation*. International Federation for Information Processing, Krems, Austria. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-98578-7\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-98578-7_8)

49. Sampaio, Rafael; Maia, Rousiley Moreia & Marques, Francisco. (2011). Participation and Deliberation on the Internet: A Case Study of Digital Participatory Budgeting in Belo Horizonte. *The Journal of Community Informatics*, 7 (1-2), pp. 1-22.

50. Schattschneider, Elmer Eric. (1942). *Political parties*. New York: Holt, Riehart, and Winston.

51. Schönwälder, Gerd. (2002). *Linking Civil Society and the State: urban popular movements, the left and local government in Peru, 1980-1992*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

[203]

52. Snyder, Richard. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49 (194), pp. 287-306.

53. Souza, Marcelo Lopes de. (2015). *Dos espaços de controle aos territórios dissidentes: escritos de divulgação científica e análise política*. Rio de Janeiro: Consequência.

54. Stokes, S. C. (1999). Political parties and democracy. *Annual Review of Political Science*, 2 (1), pp. 243-267. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.243>

55. Suárez-Cao, Julieta y Freidenberg, Flavia. (2014). Sistemas de partidos multinivel y democracia: Nueva tipología de partidos y sistemas de partidos en América Latina. En: Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.). *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 11-42). Salamanca: Universidad de Salamanca.

56. Suárez-Cao, Julieta; Battle, Margarita y Wills-Otero, Laura. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, pp. 15-34. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>

57. Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián. (2003). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

58. Toppi, Hernán Pablo. (2018). Los resultados competitivos en un escenario de competencia multinivel: un estudio sobre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios (1983-2015). *POSTData*, 23 (1), pp. 49-82.

[204]

59. Varetto, Carlos y Rotman, Santiago. (2017). Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la provincia de Buenos Aires (Argentina), 1983-2015. *Política*, 55 (1). <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2017.50790>

60. Zaremberg, Gisela. (2012). «We're Either Burned or Frozen Out»: Society and Party Systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil). In: Cameron, Maxwell A.; Hershberg, Eric & Sharpe, Kenneth E. (eds.). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence* (pp. 21-51). New York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137270580\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137270580_2)



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Desinstitucionalización del sistema de partidos en Bogotá, Colombia (1994-2019). Representación y *responsiveness*\*

Yessika Lorena Vásquez González (Colombia)\*\*

## Resumen

Este artículo examina, de manera exploratoria, el efecto de la desinstitucionalización del sistema de partidos en la democracia local, particularmente, en la representación y la *responsiveness* en Bogotá. Las investigaciones sobre sistema de partidos en Colombia concluyen que en los últimos años se ha evidenciado una progresiva desinstitucionalización, sin embargo, tal literatura ha prestado poca atención al efecto de la desinstitucionalización en los gobiernos locales. Por ello, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las estrategias utilizadas por los partidos para conectar con la ciudadanía?, ¿de qué manera tiene lugar la representatividad y la *responsiveness*? A partir de una amplia revisión teórica, se analizan datos electorales y estudios empíricos, examinando las estrategias que desarrollan los partidos en Bogotá, en las elecciones a Alcaldía y Concejo. Se concluye que existen dinámicas electorales diferentes: en las elecciones a Alcaldía se evidencia un fuerte personalismo, donde las organizaciones partidistas tienen un papel secundario; en la dinámica electoral al Concejo se particulariza la representación y la atención de demandas a través de redes delimitadas. En ambos casos hay una menguada capacidad de *responsiveness*.

[206]

## Palabras clave

Instituciones Políticas; Sistema de Partidos; Representación Política; Política Local; *Responsiveness*.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2019 • **Fecha de aprobación:** abril de 2020

---

\* Este artículo se deriva de un proceso de investigación doctoral entre 2009 y 2013, y en la investigación *Dispositivos de participación y movilización ciudadana: su incidencia en la calidad de la democracia a nivel urbano. El caso de Bogotá*, financiada por la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Agradezco los comentarios y oportunas sugerencias realizadas por el Comité Editorial de la revista *Estudios Políticos*, así como a los pares evaluadores anónimos.

\*\* Politóloga. Magíster en administración y gerencia pública. Doctorada en América Latina Contemporánea y en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública. Profesora titular del Programa de Ciencia Política y Gobierno, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: [lorena.vasquezg@utadeo.edu.co](mailto:lorena.vasquezg@utadeo.edu.co) - Orcid: 0000-0003-2147-4363 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=eTS-fcsAAAAJ>

### Cómo citar este artículo

Vásquez González, Yessika Lorena. (2020). Desinstitucionalización del sistema de partidos en Bogotá, Colombia (1994-2019). Representación y *responsiveness*. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 206-231. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a10

## Party System Deinstitutionalization in Bogota, Colombia (1994-2019). Representation, and Responsiveness

### Abstract

This article explores the effect of the deinstitutionalization of the party system on local democracy, particularly on representation and responsiveness in Bogotá. Research on the Colombian party system concludes that a progressive deinstitutionalization has been evident in recent years; however, such literature has paid little attention to the effect of deinstitutionalization at the local level. For this reason, this article seeks to answer the following questions: What are the strategies used by political parties to connect with citizens? How do representativeness and responsiveness take place? This illustrates the strategies used by political parties in Bogota during the elections for mayor and local government. From an extensive theoretical review, electoral data and empirical studies are analyzed, examining the strategies developed by the parties in Bogotá, in the elections for Mayor and Council. This article concludes that there are different electoral dynamics. During the mayoral elections, there is evidence of strong personalism and political parties have a secondary role. In the elections for local Council, the representation and attention to demands take place through delimited electoral and clientelist networks. In both cases, there is a diminished capacity for responsiveness.

[207]

### Keywords

Political Institutions; Party System; Political Representation; Local Politics; Responsiveness.

## Introducción

El fundamento de la democracia es la relación entre ciudadanos y gobernantes. Los primeros son los encargados de generar demandas y preferencias expresando su apoyo a través del voto, o mediante diversas estrategias que buscan explícitamente influir en los procesos de gobierno; los segundos —partidos y líderes políticos—, agregan las preferencias en el marco de procedimientos institucionales y toman las decisiones (Urbinati, 2006). En el modelo de democracia representativa, la relación entre representantes —autoridades de gobierno y partidos políticos— y ciudadanos tiene lugar, básicamente, en el marco de procesos electorales, siendo los partidos agentes fundamentales de canalización de intereses (Manin, 1998).

En el esquema democrático representativo es esencial la relación entre intereses —demandas ciudadanas— y resultados —decisiones políticas—, para ello, un elemento clave es que los ciudadanos manifiesten sus necesidades hacia los gobiernos y que estos, a su vez, sean receptivos a tales demandas —*responsiveness*—. Un gobierno es receptivo —*responsive*— a las demandas de los ciudadanos si lleva adelante políticas en línea con las preferencias señaladas por sus ciudadanos. Para estos autores, las encuestas de opinión, diversas formas de acción política directa —manifestaciones, protestas, entre otras—, incluso las elecciones, son mecanismos de manifestación de tales preferencias, las cuales se convierten posteriormente en «señales» hacia los gobiernos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999, pp. 8-10).

[208]

En un sistema de partidos desinstitucionalizado, cuyas organizaciones partidistas cuentan con un débil afianzamiento en la sociedad, así como vínculos programáticos e ideológicos difusos, cabe preguntarse cómo tiene lugar tanto la representación como la *responsiveness*. Si bien se han efectuado estudios que analizan la desinstitucionalización del sistema de partidos y sus efectos en la democracia en gobiernos nacionales (Mainwaring, 2018b; Mainwaring y Bizzarro, 2018), son pocas las investigaciones orientadas a examinar la desinstitucionalización de partidos, la democracia y la *responsiveness* en el escenario local. Este artículo busca contribuir a este cuerpo de literatura, analizando el caso de Bogotá, una ciudad que ha experimentado una transformación significativa de su sistema de partidos, y aunque ha surgido un debate social muy intenso respecto a este tema, no ha habido un correlato por parte de la literatura científica para abordarlo con suficiente sistematicidad. Así, el artículo busca responder a las siguientes

preguntas: ¿cuáles son las estrategias de los partidos para conectar con los electores?, ¿qué tipo de representatividad tiene lugar en el marco de contextos de sistemas de partidos desinstitucionalizados?, ¿cuáles son las características de la *responsiveness*? Para ello se analizarán las dinámicas electorales, tanto para el alcalde mayor como para el Concejo, en el caso de Bogotá, utilizando revisión documental.

## 1. Responsiveness y desinstitucionalización del sistema de partidos. Discusión teórica y conceptualización

Una de las características clave de la democracia es la capacidad de respuesta continúa del gobierno —*responsiveness*— a las preferencias de sus ciudadanos, las cuales son consideradas como políticamente iguales (Dahl, 1971, p. 1). De ahí que, junto con la *accountability*, la *responsiveness* sea una variable central para examinar la calidad de la democracia. A diferencia de la *accountability*, la *responsiveness* no es una dimensión procedimental, sino que engloba al proceso democrático en su conjunto, a la relación agente-principal y alude a la satisfacción de los ciudadanos con el resultado político, cuestión por la cual los estudios empíricos en esta materia son más escasos y revisten de mayor complejidad, sin que haya consenso respecto a los indicadores para dar cuenta de esta variable (Morlino 2007).

[209]

*Responsiveness* hace alusión a la receptividad de partidos y líderes políticos respecto a las demandas de la ciudadanía, receptividad que se traduce en políticas, programas y decisiones de gobierno (Kang y Powell, 2010; Dahl, 1998). El tipo de *responsiveness* practicado por los diferentes políticos en el ejercicio de gobierno tiene que ver con la posición del partido al que pertenece sobre cómo materializar la relación entre señales y políticas, en tal caso la variable ideológica es central (Linde y Peters, 2018). Los representantes deben responder, ser receptivos —*responsive*—, a los intereses de los electores, sin embargo, este es precisamente el reto de la relación agente-principal, que los representantes actúen orientados bajo el mejor interés público (Pitkin, 1967). Más que una cuestión normativa, el desafío en los estudios empíricos está en identificar cómo la *responsiveness* tiene lugar, lo que sin duda contribuye a desentrañar la calidad de la representación, de la participación y, por último, de la democracia.

Los procesos de democratización son posibles en la medida en que existan sistemas de partidos que representen los intereses de los ciudadanos (Mainwaring y Scully, 1995). En contextos de sistemas de partidos

desinstitucionalizados es probable que haya mayor inestabilidad, tanto de los miembros del sistema de partidos como en la competencia interpartidaria, también respecto a las preferencias ideológicas y programáticas de los partidos (Mainwaring, 2018a). La incertidumbre electoral facilita el surgimiento de políticos *outsiders*, muchos de ellos con poca experiencia; en consecuencia, se incrementa la inestabilidad política y la poca continuidad de las políticas públicas debido a que los horizontes de tiempo son más limitados y no hay organizaciones partidistas que permitan una unidad programática. Igualmente, puede ser proclive a tener conflictos con el parlamento, debido a la dificultad de formar mayorías estables. La posibilidad de efectuar *accountability* —a través del proceso electoral— y *responsiveness* es reducida. Todo lo anterior puede conducir a allanar prácticas de clientelismo y corrupción (Mainwaring, 2018b, p. 101).

[210]

Scott Mainwaring, al reexaminar los estudios sobre institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005), realiza ulteriores aportes a fin de identificar nuevas variables sobre la medición de este fenómeno. Señala que la institucionalización supone que los actores políticos se comportan de manera estable, con expectativas claras y estables sobre otros actores, lo que a su vez permite crear un entorno organizacional e institucional, cuyas interacciones son establecidas y conocidas por todos. La institucionalización genera un escenario de predictibilidad de comportamientos, tanto de élites políticas como de votantes y demás actores, que da lugar a una mayor previsibilidad al futuro. Las características de institucionalización son: i) estabilidad de los miembros del sistema de partidos; ii) baja volatilidad electoral; y iii) vínculos ideológicos y programáticos de los partidos con sus votantes son ciertamente estables. En el primer caso, los partidos principales son estables y continúan siendo claves elección tras elección; en caso de que surjan nuevos partidos de manera frecuente se estaría dando lugar a la desinstitucionalización. Por su parte, la volatilidad da información clave sobre la regularidad de la competición partidista. Por último, el anclaje del vínculo programático e ideológico alude al grado de enraizamiento del partido en la sociedad y las conexiones existentes entre votantes y partidos (Mainwaring, Bizzarro y Petrova, 2018).

Además de lo anterior, es útil revisar la propuesta de definir el grado de institucionalización del sistema de partidos en función de tres criterios generales: i) nivel de volatilidad; ii) vínculo programático o ideológico entre los votantes y los partidos; y iii) grado de personalismo (Mainwaring y Torcal,

2005). Como puede apreciarse, los dos primeros fueron retomados, mientras que el último se considera un factor que incide en la institucionalización, pero no como variable central (Mainwaring, Bizzarro y Petrova, 2018). El personalismo tiene que ver con cómo la motivación del voto puede estar precedida por las características personales de los candidatos, más que por las opciones ideológicas que personifican y su vínculo con un partido. Resulta útil, a efectos del presente artículo, integrar el personalismo, ya que la *responsiveness* tiene que ver con la recepción de demandas de la ciudadanía, pero también con la manera en que se conectan políticos y votantes, y cómo esta conexión permite la canalización de demandas.

En el caso de la variable personalismo, es clave destacar que esta agudiza la desinstitucionalización, dado que profundiza la inestabilidad de la interacción en el sistema partidista. En el caso de un personalismo extremo los partidos tienen poco control sobre quién accede a los cargos públicos y las afiliaciones a los partidos son intrascendentes; así, la competencia electoral obedecería al papel de los individuos más que de los partidos. Los partidos serían irrelevantes para la mayoría de los votantes (Mainwaring, Bizzarro y Petrova, 2018, p. 18).

Vinculando los planteamientos anteriormente enunciados con el análisis de un sistema de partidos desinstitucionalizado en el escenario local, como el caso de Bogotá, es posible adelantar algunas hipótesis: en primer lugar, en contextos de sistemas de partidos desinstitucionalizados, como el caso de Bogotá, hay una baja estabilidad de las organizaciones partidistas, llevando al surgimiento de movimientos o partidos nuevos, los cuales ganan un porcentaje sustancial de votos; en segundo lugar, surgen por ello políticos *outsiders*, en ocasiones críticos, al menos de manera discursiva, con las prácticas políticas tradicionales; en tercer lugar, dada la limitada identificación partidista, así como la poca congruencia ideológica al interior de los partidos, hay una alta volatilidad electoral, al estar frente a organizaciones partidistas débiles se depende esencialmente de la figura de los líderes políticos — personalismo—; en cuarto lugar, la *responsiveness* —la receptividad a las demandas ciudadanas— tiene lugar en el proceso electoral bajo programas amplios y muchas veces difusos en términos ideológicos; por último, los políticos *outsiders* que llegan a la Alcaldía Mayor, al no contar con mayorías en el Concejo, encuentran un entorno conflictivo para llevar adelante su programa de gobierno.

[211]

## 2. Explorando la representación en Colombia: del hermetismo a la fragmentación

### 1. Desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia

Al analizar los partidos tradicionales y el sistema de partidos en Colombia resultan evidentes las consecuencias del Frente Nacional: i) debilitamiento de la identidad de partido y del vínculo ideológico con los votantes; ii) incremento de la competencia intrapartido y posterior aumento de facciones al interior de estos; iii) mutación e intensificación del clientelismo; y iv) bloqueo a la entrada a terceras fuerzas (Leal, 2005; Gutiérrez, 2007). Todas ellas están estrechamente relacionadas y dieron como resultado el inicio de una progresiva desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia.

[212] El menoscabo de la identidad partidaria está estrechamente relacionado con el efecto del fraccionalismo intrapartidista. Las facciones dentro de los partidos tradicionales se convirtieron en redes de influencia con un alto grado de autonomía, lo que minó la coordinación y unidad al interior de los partidos. Autonomía que se exacerbó con la Constitución de 1991. El clientelismo fue el resultado de los dos fenómenos: la pérdida de la identidad partidaria y la «milimetría política» que apoyaba su engranaje en la lealtad electoral regional y municipal, ello se vio favorecido por el incremento de los recursos del Estado. El clientelismo en Colombia ha sido la manera frecuente, en particular, desde el Frente Nacional, con que los líderes políticos tradicionales han conectado con las bases sociales. El menoscabo del vínculo ideológico entre votantes y partidos, la desinstitucionalización de los partidos y la manera de acceder a la distribución de bienes públicos —cargos públicos, contratos, servicios públicos, entre muchos otros— se produce a cambio de votos efectivos; así, el «saqueo del Estado» se convirtió en un lugar común, tanto para políticos como para votantes (Leal y Dávila, 1994; Pizarro, 2002; Gutiérrez, 2007). Para los políticos es una forma «segura» de llegar al poder y para los ciudadanos es, tal vez, la única manera de acceder a servicios del Estado.

La Constitución de 1991 buscó facilitar y promover un proceso de apertura política. El objetivo, más que aumentar la representatividad de los partidos políticos tradicionales, apuntaba al ingreso de nuevos partidos y movimientos que dieran voz a los sectores sociales excluidos hasta ese

entonces. Primó la denominada «lógica de la incorporación» (Pizarro y Bejarano, 2007), estableciendo una normativa laxa de cara a integrar nuevas fuerzas políticas y sociales. Se pasó de un fraccionalismo intrapartidista a un faccionalismo personalista, donde los partidos tradicionales han ido perdiendo poder, dando lugar a un sistema todavía influido por estos, toda vez que de allí han salido diferentes fuerzas políticas personalistas, pero cuyas organizaciones cada vez son más débiles. Lo anterior subsiste de manera paralela con unas terceras fuerzas con alta fragmentación —de izquierda, partidos cristianos, regionales, indígenas, afros, entre otros—. Tras la atomización generada por la Constitución de 1991, la reforma de 2003 buscó incentivar la reagrupación de partidos para disminuir su número y fortalecer la gobernabilidad, estableciendo requisitos más exigentes para la creación de partidos, entre otros (Hoyos, 2007). La reforma de 2003, si bien limitó la atomización partidista, no ha logrado consolidar los partidos y, en consecuencia, el sistema de partidos.

Colombia pasó de ser catalogada como una democracia con instituciones partidistas en proceso de fortalecimiento, a tener un sistema de partidos desinstitucionalizado (Albarracín, Gamboa y Mainwaring, 2018). Teniendo en cuenta las tres variables arriba señaladas (Mainwaring, Bizzarro y Petrova, 2018), en las últimas décadas se ha producido un cambio profundo ha llevado al declive de los partidos políticos tradicionales, que sin desaparecer han dado lugar al frecuente surgimiento de múltiples movimientos y organizaciones partidistas. Como consecuencia, la volatilidad electoral es elevada. Al no haber partidos políticos fuertes, frecuentemente es difícil formar mayorías o minorías sólidas y estables que hagan posible que los gobiernos cuenten con respaldo político en el legislativo o que exista una oposición capaz de ejercer su papel. Así, la posibilidad de lograr mayorías legislativas a cambio de beneficios en las decisiones políticas —contratos, cuotas burocráticas, entre otros— es una opción que se ha vuelto recurrente tanto en el ámbito nacional como en los departamental y municipal (Albarracín, Gamboa y Mainwaring, 2018, p. 246).

Por su parte, los vínculos ideológicos y programáticos entre los partidos y sus votantes son débiles. La descentralización política promovió el acceso a recursos y competencias administrativas de entes locales, lo que favoreció autonomía frente a las organizaciones partidistas. La debilidad partidista conllevó la atomización y competencia de estas organizaciones, las cuales,

[213]

teniendo acceso a recursos, fortalecieron sus posiciones clientelares. El clientelismo, en la actualidad, cuenta con redes más descentralizadas y atomizadas. Ante el surgimiento de políticos que luchan por estas redes, la competencia entre ellos ha aumentado y el vínculo entre políticos y redes clientelares es cada vez más débil, son intercambios de corto plazo. La relación entre políticos locales y nacionales es menos jerárquica e institucionalizada (Albarracín, Gamboa y Mainwaring, 2018, p. 246).

## 2.2 Desinstitucionalización del sistema de partidos en Bogotá

El declive de los partidos tradicionales en Colombia se agudiza en Bogotá. Estudios sobre partidos y elecciones en Bogotá evidencian esta problemática (Gutiérrez, 1995; García, 2002; 2003; Barrero, 2015; Barrero y Ortega, 2015), señalando la alta volatilidad electoral, el surgimiento de nuevos partidos y movimientos —tanto para las elecciones de alcalde como para las de Concejo—, la baja identificación partidista y la aparición de candidatos *outsiders* —especialmente para la Alcaldía— que buscan desmarcarse de los partidos, especialmente de los tradicionales, creando así sus propios movimientos.

[214]

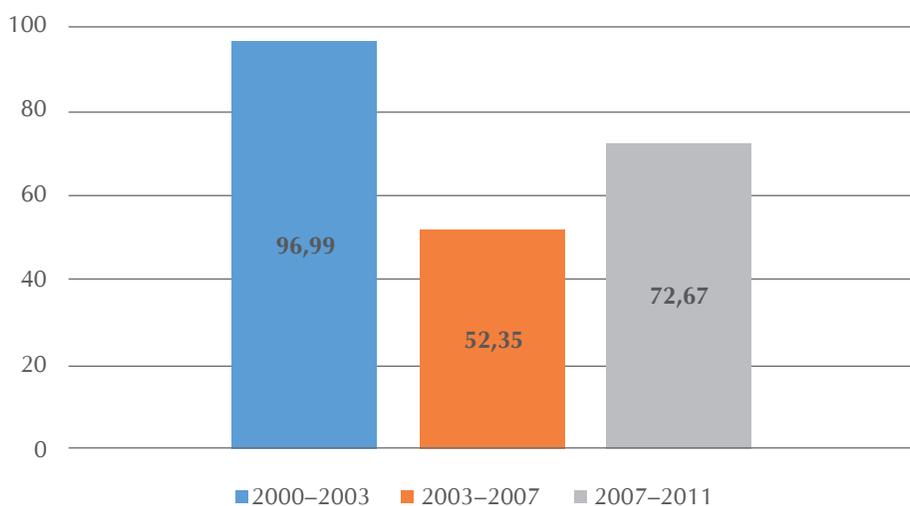
Desde 1994 hasta 2015, en las elecciones a la Alcaldía de Bogotá se ha apreciado un alto nivel de personalismo, en muchos casos, con candidatos inscritos por firmas y mostrando, al menos de manera discursiva, su distancia respecto a los partidos tradicionales. Ello ha conllevado a una volatilidad electoral que disminuyó en las elecciones de 2003. Como puede apreciarse en la gráfica 1, la volatilidad electoral en las elecciones de alcalde entre 2000 y 2011 es especialmente alta, tuvo una disminución significativa para las elecciones de 2003, donde el partido Polo Democrático Independiente —luego Polo Democrático Alternativo—, dio cierta estabilidad a la competencia partidista, para luego nuevamente incrementarse en las de 2007.

Tal fenómeno de candidatos y alcaldes *outsiders* contrasta con un Concejo cuya volatilidad ha venido disminuyendo desde el año 2000 (Barrero, 2015), con representación significativa de partidos tradicionales o de facciones derivadas de ellos, especialmente del Partido Liberal. Como puede apreciarse en la tabla 1, la volatilidad es significativamente menor comparada con las elecciones de alcalde. En el periodo 2007-2011 la volatilidad en las

elecciones de alcalde casi duplicó a la del Concejo. Esta diferencia sustancial entre la volatilidad de las elecciones puede ser resultado de que en el caso del Concejo —y como se verá más adelante, las Juntas Administradoras Locales (JAL)— la dinámica electoral será diferente. Los candidatos se apoyan en plataformas partidistas, como respuesta a las reglas introducidas por la reforma política de 2003. Son organizaciones partidistas débiles, con un alto individualismo, pero con una volatilidad electoral moderada, en muchos casos, siguiendo patrones clientelares que vinculan a los partidos con sus bases. En el caso de las elecciones a la Alcaldía Mayor, especialmente desde 1994, se ha evidenciado una conexión personalista y carismática entre el candidato —y el alcalde— con los electores, sin que esté mediado por una sólida organización partidista —a excepción de la votación de 2007—. El voto de opinión es clave para ganar los comicios, promoviendo una representación política más personalista, con candidatos provenientes de movimientos políticos independientes a los partidos tradicionales. En consecuencia, se mantiene, en cierta medida, una constante: por una parte, ejecutivos pertenecientes a terceras fuerzas y, en algunos casos, con un discurso transformador, y Concejos con un perfil anclado, en ocasiones, a prácticas políticas tradicionales, en términos clientelares (Gutiérrez, 1995; García, 2002; 2003).

[215]

**Gráfica 1.** Volatilidad electoral en la elección de alcaldes Bogotá, 2000-2011.



Fuente: elaboración propia a partir de Fredy Barrero (2015).

**Tabla 1.** Volatilidad electoral en las elecciones al Concejo de Bogotá, 2000-2011.

Periodo	Volatilidad
2000-2003	64.48
2003-2007	50.95
2007-2011	34.40
2011-2015	24.57

Fuente: elaboración propia a partir de Fredy Barrero y Felipe Ortega (2015, p. 277).

[216]

Respecto al vínculo programático o ideológico entre los votantes y los partidos, no hay muchos estudios sobre esta cuestión en Bogotá. Un análisis muy interesante aborda la identidad partidista y su vínculo con el comportamiento electoral a través de una *proxy*, la simpatía partidista (Angulo, 2016). En él se explora la relación entre la simpatía partidista y la intención de voto en Bogotá. El estudio evidencia que las preferencias de voto en Bogotá son significativamente inestables, así como que tanto la simpatía partidista como la intención de voto presentan cambios en el corto plazo. Según su evidencia empírica, más de 50% de los ciudadanos suelen cambiar su simpatía partidista después de las elecciones (p. 92), lo que puede evidenciar una débil identidad partidista. A juicio de la autora, para los comicios de 2011 puede señalarse que los electores de Bogotá, en su mayoría, no tienen simpatía partidista, los ciudadanos no se sienten identificados, en general, con ningún partido o movimiento político, y la intención de voto es más volátil que tal simpatía. En tal caso, se evidencia que el voto personalista es clave en las elecciones de Bogotá, donde las características y el perfil del candidato son más importantes que el rótulo partidista al momento de tomar una decisión de voto. Este personalismo se agudizara por la ausencia de mecanismos que promuevan una articulación efectiva entre los programas de los candidatos y sus partidos, y el frecuente surgimiento de *outsiders* que crean sus propios movimientos. Este fenómeno se observa de forma más asidua en las elecciones a alcalde. Así, al parecer la reforma de 2003, aunque logró detener la atomización del sistema de partidos, no ha logrado confrontar el personalismo, de hecho, los incentivos al voto personalista, aun al interior de las organizaciones partidistas, prevalecen.

En relación a la débil articulación entre los programas de candidatos y sus partidos, existen partidos que al momento de dar el aval al candidato no señalan una orientación programática a aquel para la elaboración de su programa, como el Partido de la U. Hay otros partidos, como el Liberal, que aunque sí establecen principios programáticos a sus candidatos, una vez revisado el programa de determinado candidato no se encuentra que su contenido refleje tales principios. A su juicio, «No se encontró indicio alguno de que las directivas ejerzan control alguno, siquiera mínimo, de lo que ofrecen sus candidatos» (Losada, 2012, p. 127).

### 3. Pugna por la representación en Bogotá

#### 3.1 La tensión entre la Alcaldía Mayor y el Concejo

Es en las elecciones a la Alcaldía Mayor y al Concejo de Bogotá donde se aprecia con más claridad la pugna entre dos tipos de *responsiveness* y la progresiva desinstitucionalización del sistema de partidos. Por una parte, la figura del alcalde, antipolítico, *outsider*, que se autodenomina representante por excelencia de los intereses ciudadanos; por otro, el Concejo, que se suele relacionar con los partidos tradicionales y con prácticas proclives al clientelismo. Esto ha tenido consecuencias significativas tanto en la relación entre votantes y partidos políticos como —y de manera más intrincada— en la relación entre Alcaldía y Concejo.

[217]

Lo anterior ha conllevado a que, desde la elección popular de alcaldes, habitualmente las mayorías partidistas del Concejo no coincidan con el partido al que pertenece el alcalde de la ciudad. No hay una consistencia entre las preferencias del voto a alcalde y las preferencias para el Concejo y las JAL (Gutiérrez, 2001). Tal inconsistencia ha generado una sugerente contradicción al interior de la dinámica electoral de Bogotá: una ciudad que pareciera contar con una participación electoral crítica y autónoma, y otra anclada al bagaje y a las formas del hacer del clientelismo. Las anteriores dinámicas subsisten de manera paralela y parecen alimentarse la una de la otra.

El voto de opinión —uno de los indudables patrimonios históricos de la ciudad— como puramente reflexivo y autónomo [...] creó un hiato entre dos ciudades que se negaban mutuamente, una natural-premoderna y la otra cívica-moderna. Ese hiato comenzó como algo externo a la política y a la participación, pero terminó enquistándose en ellas (Gutiérrez, 1998, p. 51).

Hasta la elección de Antanas Mockus en 1994 el partido mayoritario en el Concejo era, en general, el que también se llevaba la mayor votación para alcalde mayor. Como lo ilustra la tabla 2, en 1990 y 1992 fue evidente la correspondencia entre partido ganador en la Alcaldía y partido mayoritario en el Concejo. Esta dinámica fue truncada con la llegada de Mockus. «A partir de 1994, la Alcaldía Mayor y el Concejo aparecen como espacios enfrentados [...]. Se empieza a consolidar una suerte de tecnocracia en el ámbito del ejecutivo, que se contrapone a un Concejo que se proyecta como el espacio de las prácticas políticas tradicionales» (García, 2002, p. 202). Incluso, desde 1994 el proceso de gobierno ha estado signado, en la mayor parte, por constantes tensiones entre el ejecutivo y el Concejo, el cual, debido a la dificultad de formar coaliciones mayoritarias en el Concejo por parte del alcalde, ha generado que sus negociaciones estén mediadas por las promesas de burocracia y contratos por parte del ejecutivo como instrumento para lograr apoyo a su gestión, o directamente por una relación conflictiva.

[218]

En el caso de los dos periodos de Mockus, la relación entre Concejo y alcalde se caracterizó por la indiferencia o el bloqueo mutuo. Con un Concejo con mayoría del Partido Liberal, su relación fue «traumática» (Bromberg y Contreras, 2005, p. 29). En 1995 el alcalde presentó su programa de Plan de Desarrollo al Concejo, los concejales quisieron adicionar modificaciones sin la suficiente discusión ni aprobación por parte del alcalde, razón por la cual Mockus decidió aprobarlo por decreto. El carácter antipolítico del alcalde y el hecho de no pertenecer a partidos tradicionales generó una creciente tensión que el alcalde manejó utilizando el capital político obtenido por el apoyo ciudadano:

El hecho de haber llegado a la más importante Alcaldía del país sin deberles favores electorales a ninguno de los partidos [...] le da un importante capital político. Por eso Mockus se puede dar lujos que les estuvieron prohibidos a sus antecesores, amarrados por unas maquinarias clientelistas y en buena medida responsables del estado de postración en que se encuentra la ciudad (El Tiempo, 1995, junio 4).

En el periodo de Enrique Peñalosa (1998-2000) hubo un vínculo más orientado a la transacción, lo que llevó a que su relación fuera más fluida (Jiménez, 2007; Bromberg y Contreras, 2005). Nuevamente, el Partido Liberal —antiguo partido de Peñalosa— tuvo mayorías: «logró parte de esa eficiencia a través de un hábil manejo del Concejo, lo cual supuso mantener

**Tabla 2.** Partidos ganadores a la Alcaldía y al Concejo de Bogotá, 1988-2015.

Año	Alcaldía			Concejo	
	Partido ganador	% votos	Total de candidatos	Partido mayoritario	% votos # curules
1988	Partido Conservador	34,9%	21	Partido Liberal	45% 9 curules 20 concejales elegidos
1990	Partido Liberal	65,6%	11	Partido Liberal	45% 11 curules 20 concejales elegidos
1992	Partido Liberal	54,1%	17	Partido Liberal	49% 15 curules 28 concejales elegidos
1994	Otros partido o movimientos	64,5%	3	Partido Liberal	51,5% 18 curules 34 concejales elegidos
1997	Otros partidos o movimientos (Liberal)	48,6%	15	Partido Liberal	42,8% 19 curules 40 concejales elegidos
2000	Alianza Social Independiente (ASI) – Asociación de Usuarios de Créditos del UPAC (Anupac) – Visionarios	44,7%	11	Partido Liberal	31,3% 11 curules 42 concejales elegidos
2003	Polo Democrático Independiente (PDI)	49,3%	14	PDI	13,7% 8 curules 45 concejales elegidos
				Partido Liberal	12,8% 8 curules
2007	Polo Democrático Alternativo (PDA, antes PDI)	46,8%	6	PDA	22,5% 11 curules 45 concejales elegidos
				Cambio Radical	21,5% 11 curules
2011	Movimiento Progresistas	33,2%	9	Partido de la U	17,8% 8 curules 45 concejales elegidos
				Progresistas	17,7% 8 curules
2015	Recuperemos Bogotá	33,2%	9	Cambio Radical	15% 9 curules 45 concejales elegidos
				Centro Democrático	11% 6 curules

[219]

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

vivo el esquema de apoyo político a cambio de contratos y burocracia» (García, 2002, p. 214).

En el siguiente periodo de gobierno —Mockus (2001-2003)— se revivieron las tensas relaciones entre el Concejo y la Alcaldía Mayor que caracterizaron el primer mandato de Mockus. Esto generó un gran desgaste entre las relaciones del ejecutivo y el legislativo de la ciudad, que supuso un menoscabo para la gobernabilidad de la ciudad. Este mutuo bloqueo institucional y la imposibilidad de llegar a acuerdos, sin duda, tuvieron efectos negativos en el proceso decisional y en los proyectos de mayor envergadura para la ciudad.

[220]

De 2003 a 2011 uno de los partidos mayoritarios en el Concejo fue el mismo que el del alcalde, el Polo Democrático Independiente (PDI). Este punto es significativo ya que desde 1997 ningún partido había logrado mayoría absoluta en el Concejo. El gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) se destacó por su concertación con las diversas fuerzas políticas, incluyéndolas en la conformación del gabinete, lo que facilitó la gobernabilidad. De la concertación entre el alcalde y el Concejo, reflejada en la conformación del gabinete, cabía esperar el aminoramiento de la pugna entre estos dos entes, como efectivamente sucedió (Bromberg y Contreras, 2005, p. 32). Sin embargo, Garzón encontró más críticas en su propio partido, el PDI. Un concejal miembro del PDI afirmó en una entrevista que «[Garzón] ha conciliado con las viejas prácticas de la política del chantaje, las presiones y las negociaciones [...]. De alguna manera muy pragmática y muy cómoda concilió con esas prácticas» (El Tiempo, 2005, febrero 12).

Posteriormente, en el gobierno de Samuel Moreno (2008-2011) se pasó de la concertación a la connivencia. El alcalde contó con una coalición mayoritaria que le permitió la aprobación del Plan de Desarrollo y los cupos de endeudamiento, entre otros proyectos clave.<sup>1</sup> De las negociaciones clientelistas que ya se veían venir al inicio de su periodo de gobierno (Bromberg, 2008, agosto 6) se pasó a uno de los mayores escándalos de corrupción en la ciudad —el Carrusel de la Contratación—, en el cual estuvieron investigados 17 concejales y el alcalde mayor: «La investigación acerca del “carrusel”

---

<sup>1</sup> Esta coalición fue posible gracias al acuerdo con las bancadas de los partidos de la U, Liberal, Conservador, Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia y Opción Verde. La negociación estuvo mediada por el reparto de comisiones en diferentes contrataciones de la ciudad (Acuña y Rodríguez, 2016, marzo 21).

ha dejado condenas y ha sembrado dudas sobre el gobierno distrital en su conjunto y sobre toda la clase política relacionada con la capital» (Acuña y Rodríguez, 2016, marzo 21).

El siguiente alcalde, Gustavo Petro (2012-2015), fue quien denunció cuando era senador el Carrusel de la Contratación. Petro no logró consolidar coaliciones mayoritarias en el Concejo, tanto el partido de la U como Cambio Radical y el Partido Liberal, hicieron oposición, a la que posteriormente se unieron algunos miembros del Partido Verde y el Partido Conservador. Las relaciones fueron tensas desde un inicio y el conflicto fue escalando a lo largo del periodo de gobierno (Semana, 2014, abril 4), y temas claves como la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y la modernización tributaria no fueron aprobados (Bogotá Cómo Vamos, 2015).

Finalmente, en el segundo periodo de Peñalosa en la Alcaldía (2016-2019) hubo una parte significativa del Concejo que apoyó su gestión, logrando una coalición mayoritaria con 34 concejales, excepcional si se revisan los periodos de gobierno anteriores (Bogotá Cómo Vamos, 2015). Se lograron aprobar la mayoría de proyectos clave, entre otros, los cupos de endeudamiento.

Si bien durante algunos periodos de gobierno —correspondientes a Luis E. Garzón (2004- 2007) y a Samuel Moreno (2008-2011)— el partido del alcalde tuvo mayorías en el Concejo, esto no ha sido la generalidad desde 1994. Como puede apreciarse en esta revisión de la relación alcalde-Concejo en Bogotá, se ha pasado de la tensión —Mockus I y II— a la negociación y concertación —Peñalosa I y II, Garzón—, por la confrontación abierta —Petro— y, por supuesto, por la connivencia, dando lugar a procesos de corrupción —Moreno—. Se puede señalar que en los periodos de negociación y concertación —Peñalosa I y II, Garzón, incluso Moreno— se lograron coaliciones, resta por estudiar cuáles fueron las características de tales coaliciones y por qué se lograron mantener.

En un sistema de partidos desinstitucionalizado es más difícil obtener el apoyo del legislativo o conseguir mayorías estables duraderas, en este caso, Concejo (Mainwaring, 2018b). Este apoyo puede ser débil, surgiendo así conflictos entre ejecutivo y legislativo. La falta de mayorías, *a priori*, puede conducir a que la negociación para lograr coaliciones mayoritarias en el Concejo, a fin de tener mayor gobernabilidad por parte del alcalde, sea más

[221]

ardua, con dificultad para lograr acuerdos estables. Así pues, la capacidad de ejercer veto por parte del Concejo, sus funciones en el control político al ejecutivo y de aprobación de temas claves como el presupuestal, cupo de endeudamiento, Plan de Desarrollo o Plan de Ordenamiento Territorial, llevan a una necesaria transacción entre estos dos entes. Como se demuestra, alcaldes críticos hacia prácticas políticas tradicionales han encontrado mayor conflicto en el Concejo, con evidentes dificultades para llevar a cabo su programa de gobierno y con consecuencias claras en la gobernabilidad: «Si el ejecutivo tiene urgencia, y su capacidad de espera es casi nula, los congresistas pueden pedir compensaciones particularistas a cambio de aprobar las leyes» (Gutiérrez, 2003, p. 24). Esto puede ser extrapolado al gobierno local en el caso de Bogotá. Es preciso examinar cuál es la naturaleza de esos intercambios.

### 3.2 Ese gran desconocido. Concejo y responsiveness

Al preguntar a los ciudadanos qué instituciones, según su percepción, realizan acciones para mejorar su calidad de vida, 28% señaló que la Alcaldía y solo 5% que el Concejo (Bogotá Cómo Vamos, 2017). Buena parte del electorado en la ciudad se ha concentrado en la figura del alcalde, atribuyendo al ejecutivo la responsabilidad de los resultados del ejercicio de gobierno (Pizano, 2003); por el contrario, la percepción de la gestión de los concejales de la ciudad parece casi inexistente:

[222]

Muchos de los que habitan la Capital desconocen que existe una escala Distrital donde la cabeza es el alcalde pero que es seguida por una Corporación que se dedica al control y vigilancia de la administración de turno debatiendo acuerdos que fungen como la hoja de ruta para el desarrollo, bienestar y avance de la ciudad.

[...] De todo lo anterior se desprenden varias consecuencias: [...] (2) La participación ciudadana se ve limitada al voto y no trasciende al control social que debe ejercer el ciudadano sobre la gestión de los concejales. (3) No hay una verdadera rendición de cuentas por parte de los legisladores (Contrial, 2015, mayo 8).

Este desconocimiento de las funciones del Concejo y su importancia para el gobierno de la ciudad se refleja en que para las elecciones de 2011 en Bogotá más de 90% de los encuestados no recordaban por cuál candidato al Concejo habían votado, 95% no sabía si ese candidato había salido elegido y más de 90% consideraban que el Concejo no los representaba (Hurtado, García y Copete, 2013). Por lo tanto, parece que la relación entre el Concejo y el

ciudadano de Bogotá es distante, lo que, en principio, limitaría los procesos de representación política, en términos de *accountability* y *responsiveness*. En caso de que los ciudadanos busquen promover determinados temas en la agenda, pueden no ver a los concejales de la ciudad como autoridades que puedan ser receptivas a sus demandas o que puedan canalizarlas de manera efectiva —*responsiveness*—. De la misma manera, en caso de crisis por determinados temas en la ciudad, no se aprecia la responsabilidad de los concejales. Así pues, surge la pregunta: ¿cómo se representan los intereses de los ciudadanos si hay una débil conexión entre los partidos políticos y los electores?

### 3.3 De la representación al clientelismo. Vínculos entre partidos y votantes

El denominado voto de opinión y su consiguiente distanciamiento con las prácticas políticas tradicionales, parece ser generalizado en la ciudad (Pizano, 2003); no obstante, aunque este voto de opinión independiente ha empezado a surgir con fuerza en Bogotá, no es generalizable a toda la ciudad, ni implica que las dinámicas políticas de la ciudad, en efecto, hayan tenido una transformación profunda, desligándose de prácticas clientelares (Barreto, 2010).

[223]

Lo que *a priori* puede parecer una mayor institucionalización de los partidos, en el caso de Concejo, evidencia partidos con mayor capacidad organizativa en lo local y lo barrial, que en muchos casos opera a través del personalismo de los candidatos y de sus redes electorales, articuladas a un candidato determinado, no necesariamente a un partido. Esto ha llevado a que tanto para las elecciones de Concejo como para las JAL predominen dinámicas personalistas y, en algunos casos, clientelares. Más que vínculos ideológicos o programáticos, se advierten vínculos personalistas, difusos y, en ocasiones, estratégicos para la obtención de bienes públicos entre los representantes políticos y la ciudadanía.

Estudiando la dinámica electoral del Concejo y las JAL se aprecia un funcionamiento más robusto de las organizaciones partidistas de cara a ganar elecciones. Tal robustez, sin embargo, no se equipara con la institucionalización. Este comportamiento más «sólido» de los partidos se puede explicar por dos cuestiones: la primera, debido a la reforma política de 2003 y la Ley de Bancadas que estableció nuevas reglas en el sistema de

partidos, favoreciendo la reagrupación de los partidos. Antes de la reforma de 2003, los partidos repartían avales de manera indiscriminada a quienes lo solicitaran y demostraran que tenían cierto caudal electoral (Pizarro, 2002). Este panorama no ha cambiado del todo. Conscientes de las altas probabilidades que tienen muchos políticos de base de acceder a cargos de elección popular contando únicamente con sus redes electorales, estos buscan el aval dentro del «mercado» de partidos: «[...] no es el partido el que escoge el candidato, sino éste quien escoge cuál etiqueta partidaria le conviene» (Losada, 2012, p. 128). Debido al creciente descrédito de los partidos tradicionales frente a los electores, muchos de los candidatos buscan marcar distancia hacia la maquinaria política tradicional, lo que lleva a que buena parte de ellos en las campañas electorales se consideren, por ejemplo, liberales y, a la vez, independientes.<sup>2</sup>

La desinstitucionalización y la ruptura de las adscripciones partidistas de los candidatos hacia sus electores, en términos de la identidad, se evidencia cuando los ciudadanos que votan por una lista perdedora a la JAL, avalada por determinado partido, no se consideran representados por una lista de ese mismo partido que sí obtiene una curul (Bromberg y Contreras, 2005). Es decir, los votantes se sienten identificados por determinado candidato no por el partido.

[224]

La reforma de 2003 obligó a los partidos a realizar un proceso de selección de candidatos más juicioso, contrastando con la estrategia de repartir avales de manera indiscriminada anotada anteriormente. Con las nuevas reglas, algunos partidos han institucionalizado más el proceso que otros, en ciertos casos los partidos han sido más abiertos y democráticos,<sup>3</sup> realizando consultas internas para la selección de candidatos, aunque se reconoce que la utilización de este mecanismo es ínfima (Rodríguez, 2015).

¿Cuál es, entonces, el vínculo entre el ciudadano y el partido o el candidato? La segunda explicación al funcionamiento más robusto de los partidos en el Concejo y la JAL, comparado con la elección de alcalde mayor, tiene que ver con su relación con las bases sociales y sus estrategias

---

<sup>2</sup> Considerando la pérdida de legitimidad de los partidos, los candidatos deben mostrar un discurso antipartido ante los electores, lo que les otorga un aura de mayor confianza, pero de cara al proceso político, siguen estado dentro de las redes de los partidos tradicionales (Gutiérrez, 2002, pp. 47-55).

<sup>3</sup> Véase el caso particular de la consulta del Partido Verde en 2015 para la selección de sus candidatos a ediles para conformar listas para JAL en Bogotá (Rodríguez, 2015).

electorales encaminadas a maximizar su participación en los comicios. Las denominadas microempresas electorales tenían —todavía— su fundamento en que los candidatos partían del supuesto de que buena parte —si no el total— de los votos obtenidos dependían más de su propio esfuerzo, de sus tácticas electorales y de su financiamiento de campaña que de la capacidad organizacional del partido (Albarracín, Gamboa y Mainwaring, 2018).

Se denomina microempresas electorales a grupúsculos, bien al interior de los partidos o como movimientos o partidos nuevos, que buscan representación en los legislativos o ejecutivos a partir de redes electorales restringidas e identificables encabezadas por un líder político. Tal líder político puede ser, por ejemplo, candidato al Concejo y a su vez apoyase en líderes barriales e incipientes líderes políticos territoriales, como candidatos a la JAL o líderes de Juntas de Acción Comunal, para articularse a las bases sociales y obtener los votos necesarios para obtener escaños (Pizarro, 2002).

Así se forma una red que vincula líderes y votantes. Muchas de estas redes funcionan a partir de lógicas clientelares, indispensables para obtener votantes «cautivos» y para garantizar el triunfo en las elecciones. Al correlacionar los votos obtenidos en determinados barrios y la inversión aprobada para estas zonas desde la JAL —georreferenciación electoral—, existe una alta incidencia entre el éxito electoral de los ediles y el direccionamiento de inversión hacia aquellos barrios donde obtuvieron mayor votación (Bromberg y Contreras, 2005, pp. 187-195). La lógica que subyace parece ser direccionar el gasto o los recursos de la localidad hacia aquellas zonas o sectores en donde estos representantes obtuvieron más votos.

Los anteriores hallazgos parecen evidenciar la particularización de la representación en la elección a Concejo o JAL, donde la red electoral de ediles o concejales está relativamente delimitada. De esta manera, aseguran su elección con un número no muy alto de votos y los ciudadanos garantizan cierto acceso a los servicios y bienes públicos. La lógica clientelar determina quién está «dentro» de la red y quién está «fuera». Los que están dentro, es decir, los ciudadanos cuyos candidatos han logrado un cargo a Concejo o JAL, pueden acceder a bienes y servicios del Estado que son distribuidos de manera discrecional —desde cupos en colegios, servicio de salud, hasta cargos públicos, contratos, entre otros—. Los que están fuera, aquellos que decidieron no votar o cuyo candidato perdió, tendrán mayores dificultades para acceder a los mismos bienes y servicios (Gutiérrez, 1998, p. 119).

[225]

Los representantes políticos —concejales o ediles— que están a cargo de distribuir recursos públicos tienen incentivos para utilizar la personalización y delimitación de redes electorales o el clientelismo como mecanismo para llegar al Concejo o a la JAL, de esta manera se aseguran de obtener los votos que necesitan para lograr las curules. Por su parte, los ciudadanos que integran redes electorales o clientelares tienen incentivos para seguir perteneciendo a ellas, es la forma en que logran acceder a servicios que tal vez de otro modo no podrían. Esta puede ser la forma en la que opera la *responsiveness* en el ámbito local, particularizando demandas ciudadanas.

## Conclusiones

El análisis permitió apreciar una evidente desinstitucionalización del sistema de partidos de Bogotá, exponiendo la debilidad de las organizaciones partidistas, el surgimiento de nuevos partidos y movimientos —en particular, para la elección a alcalde—, el endeble vínculo programático e ideológico entre votantes y partidos, el cual se expresa en una alta volatilidad electoral, y un elevado personalismo. Tal desinstitucionalización tiene consecuencias en la gobernabilidad, pero también en la representación y la *responsiveness*.

[226]

Relativo a la gobernabilidad, la literatura señala que bajo contextos de desinstitucionalización del sistema de partidos es probable que se presenten conflictos frecuentes entre ejecutivo y legislativo. A este respecto, se ha evidenciado consecuencias significativas en términos de las relaciones alcalde-Concejo en Bogotá. Las organizaciones partidistas están conformadas por candidatos que cuentan con agendas e intereses particulares. Así, ante la fragmentación de la representación y el bajo arraigo ideológico, surgen acuerdos inestables, generando una clara dificultad para establecer coaliciones mayoritarias en el Concejo. La posibilidad de veto del Concejo lleva a la necesidad de realizar acuerdos entre el ejecutivo y la corporación; sin embargo, la diferencia en la estrategia electoral —una, en ocasiones antipolítica (alcalde), la otra, en muchos casos, utilizando las prácticas tradicionales (Concejo)— puede conducir a frecuentes conflictos entre estos dos entes, como en efecto se apreció en el periodo 1994-2019, o llevar a acuerdos tácitos y estratégicos donde el intercambio de favores políticos parece beneficiar la gobernabilidad, pero ir en contra de los discursos contra la política tradicional del alcalde.

Frente a la desinstitucionalización del sistema de partidos, las elecciones de alcalde mayor y de Concejo han adoptado estrategias diferenciadas

que reflejan distintas maneras de hacer efectiva la representatividad y la *responsiveness*. En el caso de los candidatos a alcalde, ante la inexistencia de organizaciones partidistas ancladas en la sociedad a través de vínculos ideológicos, promueven una conexión personalista con los electores, basado en un discurso crítico hacia los partidos políticos tradicionales y sus prácticas políticas. Materializan un discurso transformador que lleva a movilizar, en muchos casos, a votantes independientes. Por otra parte, la dinámica electoral del Concejo y las JAL promueve redes electorales delimitadas, caracterizadas por la generación de incentivos para pertenecer a dichas redes, en muchos casos clientelares, a fin de acceder a bienes y servicios del Estado. Así se particulariza la representación y la atención de demandas.

En este escenario surgen preguntas tales como: ¿hay incentivos para atender demandas más universales, menos focalizadas?, ¿qué pasa con los ciudadanos que no pertenecen a tales redes?, ¿cómo se atienden sus demandas? Aunque la reforma de 2003 intentó fortalecer la institucionalización del sistema, en general, los mayores logros tuvieron que ver con la reagrupación de partidos, manteniendo intacto el personalismo y el clientelismo, así como la innegable debilidad ideológica de las organizaciones partidistas.

Las anteriores dinámicas electorales se traducen en débiles vínculos de representación entre partidos y ciudadanos, con una menguada capacidad de *responsiveness*. Representación significa actuar de acuerdo con los mejores intereses del público (Pitkin, 1967). Las elecciones suponen representatividad, pero este ejercicio solo es posible en la medida en que existan partidos que articulen preferencias y las representen, y que estos actúen en favor del interés de los electores. Los programas electorales darían información sobre las políticas y los ciudadanos elegirían los que consideren más conveniente. De igual manera, los ciudadanos pueden manifestar sus necesidades hacia los gobiernos y que estos sean receptivos a tales demandas —*responsiveness*—. Ante la ausencia de partidos institucionalizados se debilita el ejercicio de la representación, teniendo claras consecuencias en la *responsiveness*.

Es pertinente que en la agenda de investigación sobre estas cuestiones se explore de manera más sistemática cuáles son las consecuencias de la desinstitucionalización del sistema de partidos en la calidad de la democracia, en la legitimidad de los gobiernos y en el sistema político, y de manera particular abordar de qué manera la relación entre señales —demandas ciudadanas— y resultados —decisiones políticas— tiene lugar en los ámbitos nacional y

[227]

subnacional en Colombia. Resulta acuciante emprender investigaciones de este tipo en un momento histórico en donde se ha incrementado la movilización social y las estructuras de representación parecen insuficientes para canalizar tales demandas.

## Referencias bibliográficas

1. Acuña, Fabián Alejandro y Rodríguez, Juan Guillermo. (2016, marzo 21). Samuel Moreno, el carrusel y la corrupción en Bogotá. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/samuel-moreno-el-carrusel-y-la-corrupcion-en-bogota/>
2. Albarracín, Juan; Gamboa, Laura & Mainwaring, Scott. (2018). Deinstitutionalization without Collapse: Colombia's Party System. In: Mainwaring, Scott (ed.). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 227-254). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.009>
3. Angulo, María Camila. (2016). Intención de voto y simpatía partidista en Bogotá. *Colombia Internacional*, 86, pp. 81-106. <https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.03>
4. Barrero, Fredy. (2015). Participación electoral en Bogotá 1998-2014. *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Libro\\_-\\_Analisis\\_de\\_la\\_participacion\\_c.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Libro_-_Analisis_de_la_participacion_c.pdf)
5. Barrero, Fredy y Ortega, Felipe. (2015). Bogotá y sus mutaciones electorales. En: Barrero, Fredy (ed.). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz* (pp. 269-292). Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.
6. Barreto, Antonio. (2010). El voto de opinión en Bogotá: una mirada crítica. *Revista Análisis Político*, 69, pp. 66-78.
7. Bogotá Cómo Vamos. (2015) *Concejo cómo vamos. Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación del Concejo de Bogotá. II semestre 2015*. Bogotá, D. C.: Bogotá Cómo Vamos.
8. Bogotá Cómo Vamos. (2017). Encuesta de Percepción Ciudadana 2017. Bogotá, D. C.: Bogotá Cómo Vamos.
9. Bromberg, Paul. (2008, agosto 6). Bogotá: un gobierno sin marca. *Razón Pública* <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/74-bogotun-gobierno-sin-marca.html>
10. Bromberg, Paul y Contreras, Yency. (2005). Olivos y Aceitunos: ¿Todos son Uno? El Concejo de Bogotá y el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008. En: *Bogotá Sin Indiferencia. Una mirada ciudadana sobre el Plan De Desarrollo Distrital 2004-2008* (pp. 27-32). Bogotá, D. C.: Guadalupe.
11. Corporación para el Control Social (Contrial). (2015, mayo 8). *Comunicado N.º 8: 45 concejales también deciden en Bogotá*. Recuperado de <http://contrial.co/comunicado-n-8-45-concejales-tambien-deciden-en-bogota/>

[228]

12. Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University.

13. Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University.

14. Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. (2002). La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En: Gutiérrez, Francisco (ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 319-356). Bogotá, D. C.: Norma.

15. El Tiempo. (1995, junio 4). Mockus contra todos. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-338604>

16. El Tiempo. (2005, febrero 12). Se concilió con el chantaje: De Roux. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1634457>

17. García Sánchez, Miguel. (2002). La política bogotana, un espacio en recomposición (1982-2001). En: Gutiérrez, Francisco (ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 35-84). Bogotá, D. C.: Norma.

18. García Sánchez, Miguel. (2003). *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, CESO.

19. Gutiérrez, Francisco. (1995). Tendencias de cambio en el sistema de partidos: El caso de Bogotá. *Análisis Político*, 29, pp. 73-82.

20. Gutiérrez, Francisco. (1998). *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*. Bogotá, D. C.: TM, lepri.

21. Gutiérrez, Francisco. (2001). ¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998). *América Latina Hoy*, 27, pp. 189-215. <https://doi.org/10.14201/alh.2739>

22. Gutiérrez, Francisco (ed.). (2002). Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político desde el Frente Nacional hasta hoy. En: *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 25-78). Bogotá, D. C.: Norma.

23. Gutiérrez, Francisco. (2003). Los tiempos de las involuciones democráticas. *Programa de Estados en Crisis. Documentos de Trabajo*, 25. Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk/28266/2/WP25FG.pdf>

24. Gutiérrez, Francisco. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá, D. C.: Norma.

25. Hoyos, Diana. (2007). *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

26. Hurtado, David; García, Diana y Copete, Andrés. (2013). *Las vicisitudes del capital social de Colombia*. Bogotá, D. C.: Fundación Restrepo Barco.

27. Jiménez, William G. (2007). Las relaciones Alcaldía-Concejo Distrital: apuntes sobre una gobernabilidad y gobernanza en Bogotá. *Polémica*, 8, pp. 48-58.

[229]

28. Kang, Shin-Goo & Powell, Bingham. (2010). Representation and Policy Responsiveness: The Median Voter, Election Rules, and Redistributive Welfare Spending. *Journal of Politics*, 72 (4), pp. 1014-1028. <https://doi.org/10.1017/S0022381610000502>

29. Leal, Francisco. (2005) Colombia: un bipartidismo en crisis. En: Meyer, Lorenzo y Reina, José Luis (eds.). *Los sistemas políticos en América Latina* (pp. 237-268). México D. F.: Siglo XXI.

30. Leal, Francisco y Dávila, Andrés. (1994). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, D. C.: TM, Iepri.

31. Linde, Jonas & Peters, Yvette. (2018). Responsiveness, Support, and Responsibility: How Democratic Responsiveness Facilitates Responsible Government. *Party Politics*, 26 (3). <https://doi.org/10.1177/1354068818763986>

32. Losada, Rodrigo. (2012). El papel de la organización partidista en las campañas electorales: dos ciudades y dos departamentos colombianos, 2011. En: Wills, Laura y Battle, Margarita (eds.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (pp. 105-130). Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.

33. Mainwaring, Scott (ed.). (2018a). Party System Institutionalization in Contemporary Latin America. In: *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 34-70). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.003>

[230]

34. Mainwaring, Scott (ed.). (2018b). Party System Institutionalization, Predictability, and Democracy. In: *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 71-101). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.004>

35. Mainwaring, Scott & Bizzarro, Fernando. (2018). Democratization without Party System Institutionalization: Cross-National Correlates. In: Mainwaring, Scott (ed.). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 102-132). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.005>

36. Mainwaring, Scott & Scully, Timothy R. (eds.). (1995). Introduction. Party Systems in Latin America. In: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (pp. 1-34). Stanford: Stanford University.

37. Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173. <https://doi.org/10.14201/alh.2442>

38. Mainwaring, Scott; Bizzarro, Fernando & Petrova, Ana. (2018). Party System Institutionalization, Decay, and Collapse. In: Mainwaring, Scott (ed.). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 17-33). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316798553>

39. Manin, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

40. Manin, Bernard; Przeworski, Adam & Stokes, Susan. (1999). Introduction. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan & Manin, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.001>

41. Morlino, Leonardo. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 27 (2), pp. 3-22. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001>

42. Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.

43. Pizarro, Eduardo. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. En: Gutiérrez, Francisco (ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 357-401). Bogotá, D. C.: Norma.

44. Pizarro, Eduardo & Bejarano, Ana María. (2007). Political Reform After 1991: What Still Needs to be Reformed? In: Welna, Christopher & Gallón, Gustavo (eds). *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia* (pp. 167-201). Notre Dame: University of Notre Dame.

45. Pizano, Larissa. (2003). *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá, D. C.: Iepri, CESO.

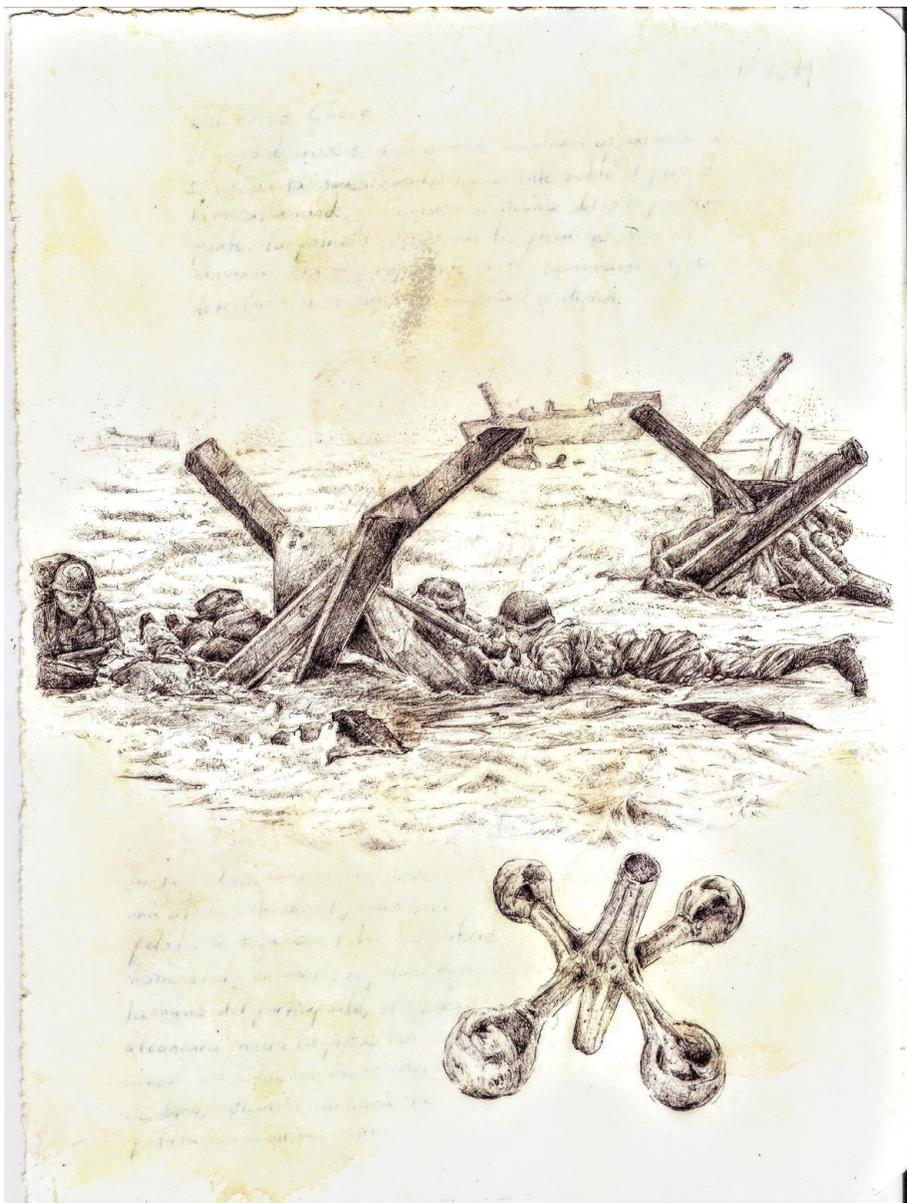
46. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). Histórico de resultados. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>

47. Rodríguez Pico, Clara Rocío (dir.). La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia. *Registraduría del Estado Civil de Colombia*. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/La\\_seleccion\\_de\\_candidatos\\_como\\_mecanismo\\_de\\_democratizacion.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/La_seleccion_de_candidatos_como_mecanismo_de_democratizacion.pdf)

48. Semana. (2014, abril 4). *La pelea de Petro con el Concejo de Bogotá*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-pelea-de-petro-con-el-concejo-de-bogota/405014-3>

49. Urbinati, Nadia. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226842806.001.0001>

[231]



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# El peronismo y la ciudad. Competencia y articulación en las estrategias electorales del Partido Justicialista en La Plata, Argentina (2015-2019)\*

Martín Retamozo (Argentina)\*\*  
Cristóbal Dell'Unti (Argentina)\*\*

## Resumen

El análisis de la organización interna del peronismo resulta un tema de discusión muy concurrido en los estudios de partidos políticos argentinos. De las diferentes matrices analíticas que participan de este diálogo, los análisis que se focalizan en la dimensión municipal han señalado fenómenos significativos para comprender las lógicas de interacción del universo de grupos que componen esta fuerza. Este artículo se propone aportar evidencia para comprender la dinámica política del peronismo en la ciudad de La Plata, Argentina, enfocándose en los procesos electorales entre 2015 y 2019, cuando esta fuerza política fue oposición en los ámbitos local, provincial y nacional. El estudio muestra cómo los actores políticos locales del peronismo definen sus tácticas en estructuras de oportunidades electorales específicas a partir de los recursos disponibles: candidaturas competitivas y capacidad de articulación con agrupaciones de base. Esto muestra una lógica de «movimiento partidario» que el peronismo platense activa y que le ha permitido tener un recambio de élites partidarias y una reconversión en su relación con el electorado.

[233]

## Palabra clave

Partidos Políticos; Elecciones Subnacionales; Política Local; Movimiento Partidario; Estructura de Oportunidades Electorales; Peronismo.

---

\* Este artículo es resultado del proyecto investigación *El Estado en movimiento y los movimientos en el Estado*, (2016-2019), con el apoyo de la Universidad Nacional de La Plata y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

\*\* Profesor de Filosofía. Magíster en Ciencias Sociales. Doctor en Ciencias Sociales. Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Correo electrónico: martin.retamozo@gmail.com - Orcid: 0000-0001-8778-7667 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=zi3gViEAAAAJ>

\*\*\* Profesor en Filosofía. Magíster en Ciencias Sociales y Políticas. Doctor en Ciencias Sociales. Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Correo electrónico: cristobal.delunti@gmail.com - Orcid: 0000-0002-1442-7182

**Fecha de recepción:** octubre de 2019

• **Fecha de aprobación:** abril de 2020

### **Cómo citar este artículo**

Retamozo, Martín y Dell'Unti, Cristóbal. (2020). El peronismo y la ciudad. Competencia y articulación en las estrategias electorales del Partido Justicialista en La Plata, Argentina (2015-2019). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 233-261. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a11

## **Peronism and the City. Competence and Articulation in the Electoral Strategies of the Justicialist Party in La Plata City, Argentina (2015-2019)**

### **Abstract**

The analysis of the internal organization of Peronism is a very popular topic of discussion in the studies of Argentinean political parties. From the different analytical matrices that participate in this dialogue, the analyses focused on the municipal dimension have indicated important phenomena to understand the logic of interaction of the several groups that compose this force. This article aims to provide evidence to understand the political dynamics of Peronism in the city of La Plata (Argentina) by focusing on the electoral processes between 2015 and 2019, when this political force was opposition at the local, provincial, and national levels. The study shows how the local political actors of Peronism define their tactics in structures of specific electoral opportunities from the available resources: competitive candidacies and capacity for articulation with grassroots groups. Accordingly, the «platense» Peronism displays a logic of «partisan movement» which has allowed it to have a turnover of party elites and a reconversion in its relationship with the electorate.

### **Keywords**

Political Parties; Subnational Elections; Local Politics; Party Movement; Electoral Opportunity Structure; Peronism.

[234]

## Introducción

Parafraseando a John William Cooke,<sup>1</sup> el peronismo es el hecho maldito de los estudios políticos en-sobre Argentina. Elusivo, persistente y anfibio, el peronismo tensiona las miradas que pretenden encasillarlo en matrices pre-establecidas, en perspectivas legaliformes o subsumirlo en tendencias generales. La preocupación por estudiar su anatomía, sus características como fuerza política y su relación con el régimen de representación, por supuesto, no es nueva. En cierto modo, la sociología política argentina se generó en torno a preguntas que tenían al peronismo como protagonista, incluso en tiempos en que estaba proscrito.<sup>2</sup> Obras clásicas como las de Gino Germani (1965) y Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (1969), por ejemplo, centraron la discusión en la relación entre clases sociales, formas de movilización, organizaciones y liderazgo. Esta cuestión atravesó tanto a los estudios en torno al concepto de populismo (Di Tella, 1973, Laclau, 1978) como a aquellos enfocados, luego, en los procesos identitarios (James, 1990; Torre, 1999; Martuccelli y Svampa, 1997; Altamirano, 2001; Barry, 2009), que indagaron en la configuración del Movimiento Nacional Justicialista.

La transición a la democracia en Argentina incluyó una novedad: la derrota electoral del peronismo en 1983. En consecuencia, emergieron preocupaciones que fueron objetivadas desde las ciencias políticas: por un lado, el tema de la partidización, las reglas internas y su inserción en el sistema democrático (Aboy Carlés, 2001; Mustapic, 2002; Mackinnon, 2002; Ollier, 2010); por otro lado, la relación del peronismo con el problema de la adaptación a los cambios de las variables ambientales, fundamentalmente en la década de 1990 y su reconfiguración como fuerza política (Novaro, 1999; Levitsky, 2005). Con la aparición en la escena política de Néstor Kirchner, tras la crisis de 2001, esta agenda agregó como nuevo tema el problema de la integración de las novedosas organizaciones del campo popular (Pérez y Natalucci, 2012; Schuttenberg, 2014; Casullo, 2019), la reconsideración de la función y discursos de los liderazgos nacionales (Montero, 2012), y el nuevo esquema de ejercicio del poder, tanto en el ámbito nacional como en la agenda internacional.

[235]

<sup>1</sup> Diputado durante el primer gobierno peronista y figura destacada de la «resistencia peronista» luego del golpe de Estado de 1955. Su frase «el peronismo es el hecho maldito del país burgués» es un lugar común en la política argentina.

<sup>2</sup> Previamente, el peronismo como problema político fue abordado teóricamente en distintas revistas como *Contorno*, *Pasado y Presente*, entre otras.

La mirada subnacional del fenómeno comenzó a cobrar relevancia y desarrollo en los últimos años. El debate se estructuró sobre la organización peronista a escala municipal o provincial, desde los orígenes del peronismo y su despliegue en el tiempo. Las denominadas investigaciones extracéntricas (Tcach, 2002), referidas al primer peronismo revisaron los modos en que se articuló la organización en el ámbito provincial (Macor y Tcach, 2003; 2013; Aelo, 2006; Rein, 2008). Por su parte, los estudios subnacionales que se enfocan en la actualidad abarcan las dinámicas políticas en los ámbitos provincial y municipal, contribuyendo a identificar particularidades invisibles a la mirada centrada en lo nacional (Eryszewicz, 2015; Lenarduzzi, 2012; Ferrari, 2016).

Este artículo se enmarca en las investigaciones subnacionales<sup>3</sup> y se propone aportar a la comprensión de la dinámica política del peronismo en el ámbito local del distrito de La Plata.<sup>4</sup> Para ello se reconstruyeron las estrategias de esta fuerza política en dos eventos electorales y se exponen las variables que explican las tácticas de los agrupamientos o polos organizativos entre 2017 y 2019. El estudio muestra que la interacción entre tácticas autónomas-locales, estructura de oportunidades electorales y vetos de las élites partidarias nacionales configura una forma de «movilización partidaria» del peronismo en tiempos electorales.

[236]

El enfoque en la ciudad de La Plata es particularmente relevante por los siguientes motivos: primero, por tratarse de una ciudad importante, capital de la Provincia de Buenos Aires, donde el peso de las tres instancias de gobierno tiene particular incidencia; segundo, porque sus características, ligadas, en buena medida, al empleo público provincial y a la universidad, y a la historia del peronismo —vale recordar que fue denominada «Ciudad Eva Perón»— originaron una multiplicidad de organizaciones de base —sindicales, territoriales, estudiantiles, culturales, entre otros— inscriptas en el peronismo; tercero, porque fue escenario de un interesante proceso de competencia interna y reemplazo de las élites de conducción local.

<sup>3</sup> Para un panorama actualizado de la investigación politológica sobre el nivel subnacional en Argentina, véase Sebastián Mauro, Victoria Ortiz y Martín Paratz (2017).

<sup>4</sup> Distrito capital de la Provincia de Buenos Aires y única sección electoral que contiene un solo municipio. La ciudad de La Plata es al mismo tiempo la octava sección electoral de la Provincia y el municipio de cabecera.

## 1. Coordinadas teórico-metodológicas para el estudio de estrategias locales

En función de poder abordar el estudio de caso y atendiendo a la complejidad que implica el estudio de las mediaciones locales —agrupaciones— del peronismo en el distrito, fue necesario tomar algunas decisiones de orden metodológico. La cuestión central es el desafío que supone poder integrar en una misma lectura la multiplicidad de fenómenos que el peronismo genera en el ámbito local. A diferencia de una visión estereotipada sobre el peronismo —y el populismo en general— que lo define como un tipo de movimiento *top-down* y sin mediaciones organizativas, esta investigación encuentra relevante reparar tanto en la multiplicidad como en la heterogeneidad y en la capacidad de agencia de actores que tienen al peronismo como identidad común y, a su vez, distintas relaciones con las élites partidarias nacionales o provinciales. Esto, que epistemológicamente supone un desplazamiento de la perspectiva analítica, implica discutir —o abandonar— el supuesto de que todo evento local se sintetiza —y explica— por las acciones de la élite nacional o provincial. Por el contrario, el supuesto que estructura esta investigación es que entre actores de distintos ámbitos las relaciones que se despliegan son «negociaciones asimétricas», las cuales no tienen ni un resultado prefijado, ni un carácter de «imposición» de tipo vertical descendente. En este sentido, la propuesta de caracterización general del peronismo se encuentra más en diálogo con la idea de «sistema no del todo cerrado» (Casullo, 2015), en el cual se (re)producen permanentemente nuevas representaciones vinculadas a la capacidad de incorporación de demandas.

[237]

Analizar el peronismo de «abajo hacia arriba» requiere proponer criterios que ordenen la multiplicidad de datos. Dos criterios son centrales: uno referido al estrato analítico, centrado en los polos agrupacionales o agrupamientos consolidados. Con estas denominaciones se hace referencia a aquellos modos de organización internas que se presentan a elecciones generales —locales— y que, estructuralmente, son alianzas internas entre agrupaciones de base. Se presenta este concepto puesto que la noción de «alianzas» refiere a los fenómenos de articulación entre un partido o un sector —fracción— del partido con uno o varios actores de otras identidades políticas (Sartori, 1994). Al respecto, las articulaciones internas de la multiplicidad y heterogeneidad de grupos de base existentes en el peronismo platense exigen una precisión de esta noción.

El segundo criterio es analizar estos polos en función de los factores que condicionan sus acciones. Tres de ellos son de particular interés:

a) El primer factor es la acción de las élites extralocales — fundamentalmente nacionales— en las definiciones locales. Esto, en parte, porque las élites establecen una expectativa electoral propia de tracción de votos, teniendo en cuenta que las elecciones analizadas son simultáneas. En efecto, un candidato con chances en el ámbito nacional o provincial genera incentivos para que los grupos locales disputen lugares en la boleta, aun cediendo protagonismo en las listas,<sup>5</sup> mientras que un candidato con menor caudal electoral mejora el juego de los actores locales para poner condiciones a su inclusión en la misma o amenazar con una salida; además, porque las élites —nacionales y provinciales— pueden oficiar de jugadores de veto a determinadas candidaturas o tácticas a partir de la normativa partidaria o el ejercicio de reglas informales. No obstante, los actores locales pueden negociar con las élites cuando poseen candidatos competitivos o amenazando con «salida» hacia otra fuerza política. Nótese que este factor de condicionamiento opera *a posteriori* de la postulación del candidato, por lo que podría entenderse como una variante de los «mecanismos competitivos» (Freidenberg, 2006) que mencionan las diversas corrientes analíticas que estudian la correlación entre elección de candidatos y democracia interna.

[238]

b) El segundo factor es el campo pluriorganizacional del peronismo platense. Es posible identificar la existencia de una multiplicidad heterogénea de organizaciones peronistas: sindicatos, unidades básicas, agrupaciones culturales, estudiantiles, territoriales o barriales, entre otros, que forman parte del campo del peronismo en su faz movimientista y que surgen con sustanciales grados de autonomía y variedad de lazos con las fuerzas existentes. Este aspecto es clave para comprender al peronismo, en general, y al platense, en particular, y la posibilidad de emergencia de experiencias colectivas que se inscriben en el peronismo sin ser impulsadas por la estructura partidaria.

En este sentido, un polo organizacional —alianza interna— es un nucleamiento de segundo grado que logra estabilizar espacios con capacidad

---

<sup>5</sup> Cabe recordar que el sistema de votación en Argentina es con boleta partidaria, es decir, cada partido presenta una boleta en la que aparecen los candidatos nacionales, provinciales y locales del partido. Es posible «cortar boleta», o sea, optar por diferentes partidos para cada uno de los tramos electivos, pero existe un desincentivo a esta práctica, por lo que ir en la boleta con un candidato competitivo es una ventaja en el ámbito local.

de agencia. La modalidad interna que adoptan estas alianzas puede ser de diversos tipos: centralizada sobre un candidato que opera como punto de articulación; colectivas-horizontales entre agrupaciones que conforman el espacio de articulación al que luego se le añade un candidato; mixtas, en la que candidatos y agrupaciones tienen un peso similar. La observancia de este condicionamiento es particularmente relevante en función de un diálogo con aquellas investigaciones que abordan las trayectorias de los intendentes en función de variables exógenas al municipio. Propuestas muy interesantes como el concepto de ambición estática (Varetto y Rotman, 2017) pueden encontrar otras explicaciones con la inclusión de variables endógenas municipales, como la articulación de los sectores internos.

c) El tercer factor es el tipo de interpelación sobre el electorado, cuyas demandas ciudadanas los diferentes actores eligen identificar y representar. Esto es clave en el registro táctico que cada agrupamiento utiliza en sus modos de intervención pública y en la modulación discursiva de la campaña. Las fluctuaciones que estas interpelaciones presentan a lo largo del tiempo reflejan las relaciones con las élites extralocales y los núcleos de sentido que estas estrategias locales quieren explotar. Si como mostró Julieta Lenarduzzi (2012) el ethos de la renovación política que operó en muchas de las campañas políticas municipales —entre ellas la de La Plata— permitió a los candidatos buscar formas de recomposición de un lazo de representatividad, la observancia de otras modulaciones permite profundizar una comprensión de lo que implica una territorialización (Calvo y Escolar, 2005), no solo de las preferencias electorales sino también de las ofertas.<sup>6</sup>

[239]

Para poder abordar un estudio de caso como el aquí propuesto, se construyeron algunos conceptos y categorías en diálogo con la literatura especializada. Así, en primer lugar, se definió la estrategia electoral como la resultante de la interacción de las tácticas de los actores, las cuales son estipuladas en función de los objetivos específicos que cada uno determina. Atendiendo la amplia discusión sobre los objetivos políticos de los actores, se retoma la advertencia de Robert Michels (1979) sobre la variación de estos con su conocida *ley de hierro de las oligarquías partidarias*, la cual derivó, entre otros análisis, en la afirmación del estudio de Angelo Panebianco (1990, p. 30) sobre el *prejuicio teleológico*. Estas reflexiones permiten sostener que no existen objetivos predeterminados al devenir de las acciones de los agentes.

<sup>6</sup> Para profundizar sobre diferentes derivaciones de la territorialización de las preferencias electorales en Argentina, véase, Leandro Eryszewicz (2015).

Estos objetivos exceden el mero hecho de ganar las elecciones u obtener la mayor cantidad de votos posible, en tanto también incluyen afianzar la identidad colectiva, defender ciertos criterios ideológicos o construir identificaciones particulares. La relación entre estrategias y tácticas no es solo una cuestión de escalas, sino también de variables que entran en juego al momento de la acción concreta. Las tácticas son condicionadas por el conjunto de reglas formales —al tomar las elecciones, en este caso, adquieren relevancia la normativa electoral y el estatuto partidario— y ciertas reglas informales cuya reconstrucción es recursiva. La existencia de reglas informales al interior del peronismo, que operan sobre la escasa legitimidad de las reglas formales, fue estudiada a fondo por Steven Levitsky (2005) y también dan cuenta de estas Ernesto Calvo (2013) y Juan Carlos Torre (1999). Una discusión interesante que excede los límites de este trabajo es la relación entre dichas prácticas y los efectos de la renovación política (Ferrari, 2016).

[240]

El otro factor que incide en el campo de posibilidad de una táctica es el aspecto identitario que funciona como un horizonte de posibilidades. En el caso estudiado conviven diferentes dimensiones de identificación que son actualizadas en cada momento por los actores, que habilitan márgenes de acción y que sirven también para legitimar públicamente esas decisiones. Estas dimensiones identitarias tienen disímiles grados de abstracción — indeterminación— y van desde el «movimiento nacional y popular», el «peronismo» y el «kirchnerismo», con sus rupturas y continuidades.

La categoría de táctica electoral permite observar la opción que despliegan los actores a partir de los medios disponibles en el marco de una coyuntura, a fin de alcanzar sus objetivos políticos. En este sentido, aquello que cabe dentro de esta categoría es el conjunto de variables que los actores o agrupaciones atienden al momento de definir el modo en el que se conducirán en los procesos electorarios, dada la información con la que disponen, sus expectativas, las reglas que estructuran el juego democrático y la acción de los competidores y adversarios.

Las definiciones tácticas de una agrupación local se producen en el marco de una evaluación del contexto o la coyuntura en la que estas se encuentran inmersas. Esto implica que existe una dimensión externa a las decisiones e independiente de los actores, pero que impacta en estos a partir de los enmarcados que realizan (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, p. 49). En el

estudio de los actores movilizados es muy utilizado el concepto de estructura de las oportunidades políticas (Tarrow, 1997, p. 49). En esta investigación se usa el concepto de *estructura de oportunidades electorales* con el objetivo, por un lado, de acotar el alcance del concepto a los eventos electorales y a los actores locales como agentes de la acción; y a su vez, pretende amalgamar recursos que son «internos» al grupo, fundamentalmente, la capacidad de articular y conducir un marco de alianzas locales y contar con un candidato competitivo. Esto enriquece el concepto porque permite incluir los procesos que marcan el contexto de la acción y recursos que no dependen exclusivamente de la decisión de los actores, ambos mediados por el enmarcado que hacen de los factores «objetivos» internos y externos.

En este sentido, la táctica de los actores depende de dos recursos políticos principales: contar con un candidato con proyección electoral —una figura atractiva y atrayente para el electorado— para el cargo al que se pretenda competir y tener la capacidad de concretar un marco de alianzas con otros sectores para conseguir volumen de acción. Estos dos recursos parecen ser centrales al momento de comprender el conjunto de decisiones y problemas que les son propios a los actores. Contar con un candidato visible y competitivo es un proceso que se verifica por el ejercicio del liderazgo —apariciones en medios de comunicación, actos y mítines— y se valida retrospectivamente mediante los resultados electorales. Por su parte, para observar el marco de alianzas en coyunturas electorales es posible recurrir a diferentes observables. Otra posibilidad es analizar las «solicitadas», publicaciones en diarios que contienen una consigna y un conjunto de formas que avalan dicho mensaje —pueden ser de personas o de agrupaciones—. En este caso —y por límites de extensión— se focaliza el análisis de las boletas electorales locales, en tanto visibilizan el peso específico que esas agrupaciones de base tienen en el marco de alianzas y el tipo de lógica que funciona en dicha construcción.

[241]

La estrategia metodológica para indagar la dinámica del campo político peronista fue seguir los eventos electorales entre 2017 y 2019. Los datos que nutren la investigación fueron contruidos a partir de tres técnicas: análisis del discurso —prensa local, publicidad de campaña—, entrevistas a referentes, composición de las listas y registro de los resultados electorales. Se utilizaron fuentes para el contexto, como la normativa electoral y las normativas internas de los espacios políticos.

## 2. Antecedentes del peronismo en la ciudad de La Plata (2001-2015)

Las elecciones legislativas de 2001 y la posterior crisis de diciembre de ese año marcaron un punto de inflexión en el régimen social de acumulación y el régimen político argentino (Mustapic, 2005). Para el peronismo platense se abrió allí un proceso de disputa interna que se desarrolló, incluso, hasta las elecciones aquí estudiadas, por eso lo ubicamos como coyuntura iniciática que marca la temporalidad de este estudio. En los comicios de 2001, el peronismo fue la única fuerza que pudo superar el denominado «voto bronca»<sup>7</sup> y a la vez comenzó el declive de la hegemonía de Julio Alak, que desde 1991 había estado al frente del Ejecutivo municipal y de la presidencia del Partido Justicialista. La merma en la cantidad de votos<sup>8</sup> y la fuerte crisis de representación que impactó en todo el sistema político configuró una nueva estructura de oportunidades que fue aprovechada por otros actores del peronismo para animarse a disputar la conducción. En efecto, actores subordinados del partido y con menos recursos encontraron incentivos para la disputa interna. Distintos factores coadyuvaron a consolidar esta ventana: la ascensión de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación en 2003, con una fuerte disputa contra las corrientes peronistas asociadas al expresidente Carlos Menem —entre ellas, el mismo Alak—; una fragmentación y crisis interna de las fuerzas no peronistas; y un contexto social que exigía un recambio dirigencial en todos los ámbitos.

[242]

El primer grupo que se animó a romper y presentarse en las elecciones de 2003 con otra boleta electoral, es decir, por fuera de la estrategia del peronismo, se autodenominó Frente Renovador Platense (FRP).<sup>9</sup> Esta organización contaba con recursos relevantes: un candidato al Ejecutivo

<sup>7</sup> En las elecciones de 2001 la particularidad de los resultados llevó a la prensa a denominar como «voto bronca» —o voto de protesta— a aquellos sufragios que expresaron malestar con la dirigencia política —incluía el voto nulo, más el voto en blanco—. En La Plata este tipo de voto alcanzó 26% de los sufragios en 2001, solo superado por la lista de candidatos del Partido Justicialista (PJ). En el ámbito nacional ese «voto bronca» alcanzó 22% (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle, 2002; Vilas, 2004).

<sup>8</sup> En 1999 el peronismo obtuvo 52,92% de los votos válidos (167 429), mientras que en 2001 fue de 40,36% (93 047). El punto central de esta comparación es la escasa cantidad de votos más que el porcentaje (Argentina.gob.ar, s. f.; y Junta Electoral, s. f.).

<sup>9</sup> El uso de «renovación» como denominación en el peronismo ha sido una constante y hace alusión a grupos que buscan reemplazar a las élites consolidadas en los ámbitos municipal, provincial o nacional. Para el caso de los *renovadores* en el ámbito nacional y en la Provincia de Buenos Aires en 1985, véase Martina Garategaray, 2013), y para el caso de los intendentes de la Provincia de Buenos Aires en 2013, véase María Esperanza Casullo y Santiago Rodríguez, 2015, junio 4).

municipal con una buena imagen pública; una alta capacidad de articulación con otros grupos locales —peronistas y no peronistas—, una buena relación con el principal medio de comunicación local —el diario *El Día*— y un formato de acción política de cercanía o proximidad (Annunziata, 2013). El FRP se convirtió en un espacio que les permitía una reconversión o una potencialidad con la que no contaban hasta ese momento, ambas cosas pasibles de ser observadas en las listas de candidatos a concejales, las cuales mostraban una amplitud en la distribución de lugares hacia distintas expresiones políticas con centro en el peronismo platense, pero incluyendo a otros sectores aliados.<sup>10</sup>

La corriente política impulsada por Néstor Kirchner<sup>11</sup> —en tanto este sector no contaba con referentes propios significativos en La Plata— fue aprovechada por el FRP, que se configuró como un espacio dispuesto a la negociación con dicha élite nacional. Su incorporación oficial a las listas del peronismo no ocurrió sino hasta 2007, sin embargo, durante esos años la táctica que este polo organizacional estructuró se basó en sostener un arraigo local y autonomía relativa,<sup>12</sup> trazando un discurso de intervención pública bifronte —peronista y vecinalista— con el que, además de sustraerse de la disputa nacional, se constituyó en un espacio receptivo para la incorporación de grupos de base que quedaron golpeados en uno y otro bando.

[243]

Para 2007 este espacio había logrado un marco de alianzas amplio, atrayendo a organizaciones de envergadura nacional, como el Movimiento Evita,<sup>13</sup> otros con articulaciones provinciales, como los integrados en la Juventud Peronista provincial, y grupos extrapartidarios que dotaban su frente de una imagen de pluralidad política. La estrategia provincial del Frente para la Victoria (FPV) de habilitar las listas colectoras<sup>14</sup> les permitió participar del

<sup>10</sup> A partir de 2003 este grupo logró convocar a un conjunto muy heterogéneo de actores locales de diferentes extracciones: sectores del Frente Grande, del socialismo, del radicalismo, del partido Acción por la República y del peronismo que se sentían desplazados por las estrategias del peronismo oficial.

<sup>11</sup> Para un estudio de las diferentes estrategias del kirchnerismo, véase Martín Retamozo y Lucía Trujillo (2019).

<sup>12</sup> Incluso en 2005, cuando se produjo en la Provincia de Buenos Aires una fuerte disputa entre élites políticas nacionales: por un lado, el kirchnerismo y, por otro, el denominado duhaldismo (Calvo, 2005).

<sup>13</sup> Para un estudio del Movimiento Evita, véase Mauricio Schuttenberg (2014) y Francisco Longa (2019).

<sup>14</sup> Las «listas colectoras» conforman una táctica electoral por la cual las autoridades jurídicas partidarias habilitan a que en un mismo distrito —municipal o provincial— puedan coexistir dos o más listas de candidatos que aporten votos para el mismo espacio. Utilizada en diferentes ocasiones, esta táctica permite la competencia local en elecciones generales sin ir en detrimento de las candidaturas nacionales.

espacio con la candidata nacional a la presidencia Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y obtener una ajustada victoria sobre la lista oficial. La élite local que gobernaba municipio y partido político, encabezada por Julio Alak, fue desplazada y asumió como intendente Pablo Bruera por el FRP.

A los pocos meses de la asunción de CFK se suscitó un conflicto con las entidades empresariales agropecuarias que marcó el ritmo de la política argentina (Hora, 2010). El FRP se sumó a la estrategia nacional del FPV en un campo político dividido binariamente y se abrió un escenario complejo para este espacio que llevaba poco tiempo en la construcción de la hegemonía local. El problema sobrevino en las elecciones legislativas de 2009 —en simultáneo, nacionales, provinciales y locales—, en el que se vaticinaba una baja en la performance electoral del FPV en la Provincia de Buenos Aires. En dicha ocasión, el FRP optó por una táctica electoral fuertemente anclada en lo local y con visos de acumulación de votos por fuera de la boleta del FPV, apostando al corte de boletas.<sup>15</sup> Este movimiento significó un conjunto de tensiones y desconfianzas con la élite nacional del FPV —el kirchnerismo— que no terminarían de saldarse nunca. Aun cuando esta situación no escaló hasta una ruptura definitiva, generó discusiones que terminaron con la salida de varios de los grupos aliados al FRP con mayor identificación hacia el kirchnerismo.

[244]

De las escisiones más significativas, por el volumen y los recursos propios, se destacan los casos del Movimiento Evita, el cual se desplazó del marco de alianzas a costa de una fractura interna por la cual un sector, denominado Agrupación Evita, quedó vinculado al FRP; y el caso de La Cámpora,<sup>16</sup> la cual, aun con poca trayectoria dentro del distrito, contaba en ese momento con una ligazón directa con la élite nacional. Estas dos agrupaciones, junto con el entonces minoritario sector del alakismo —Frente Amplio Peronista— y un conjunto de organizaciones de base —territoriales, culturales y sindicales—, constituyeron un nuevo espacio de disputa electoral que primero llevó el nombre de Frente Social de la Provincia de Buenos Aires y luego se denominó Unidos y Organizados (UyO). Con mayor identificación con el kirchnerismo, este sector buscó construir una referencia de representación de las élites

<sup>15</sup> Los resultados electorales fueron muy elocuentes al respecto: en La Plata el FPV obtuvo 21,34% de los votos válidos (65 564), quedando tercero en esta categoría; mientras que el FRP en el ámbito local obtuvo 34,53% (108 258) de los votos válidos.

<sup>16</sup> Organización identificada fuertemente con el kirchnerismo. Fue formada hacia 2008 por jóvenes militantes peronistas ligados al gobierno de CFK. En poco tiempo logró un significativo desarrollo político, alcance territorial y caudal de militancia juvenil.

nacionales inscriptas en un ámbito local, pero a partir de amalgamar «desde abajo hacia arriba» expresiones existentes en el campo peronista platense.

La respuesta del Gobierno nacional ante la derrota parlamentaria en torno a la Resolución 125 y el revés electoral de 2009, fue un conjunto de medidas de alto impacto político que recompusieron la competitividad electoral para 2011,<sup>17</sup> al punto de obtener el peronismo su mejor performance electoral —principal y nacional— en lo que va del siglo. En La Plata, el FPV nacional alcanzó 43,53% de votos válidos para Presidente (151 514), mientras que para Intendente el FRP alcanzó 44,75% de votos (156 168) y la lista del Frente Social obtuvo 8,73% (30 473) de los votos válidos. Una vez más, se observó que el FRP capturaba votos por fuera del esquema del FPV.

Entre 2012 y 2015 fueron consolidándose dos polos de representación política local: el FRP y UyO.<sup>18</sup> La coyuntura electoral de 2013 encontró al kirchnerismo nacional con una pérdida de las expectativas electorales. La conformación del Frente Renovador con Sergio Massa a la cabeza, como ruptura del peronismo en el ámbito nacional con fuerte atractivo electoral, cambió las estructuras de oportunidad electoral para las agrupaciones locales. El FRP —que no tenía vínculos orgánicos con el Frente Renovador de Massa— optó por una táctica de retorno al vecinalismo y una alianza con el candidato del peronismo bonaerense, Martín Insaurralde (Annunziata, 2015). El otro nucleamiento —UyO— tuvo una relación mucho más estrecha con la élite nacional, incluso canalizando la intervención sobre la inundación de abril de 2013 (Escobar y Prósperi, 2014) por vías ligadas a las organizaciones locales y, especialmente, con la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Finalmente, un grupo de dirigentes peronistas de menor relevancia y desarrollo vieron una ventana de oportunidades para transformarse en referentes del Frente Renovador de Sergio Massa en La Plata y capitalizar un efecto tracción por parte del candidato a diputado nacional que, finalmente, resultó vencedor. El vínculo con un espacio de conformación

[245]

<sup>17</sup> Solo por nombrar algunas de ellas, la Ley de servicios de Comunicación Audiovisual (2009), la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) (2009) y la Ley de Matrimonio Igualitario (2010) conformaron, junto a otras medidas, una batería de acciones que le permitieron al FPV nacional retomar la iniciativa y consolidar una identidad política: había nacido el kirchnerismo. Todo esto, sumado a los efectos simbólicos del fallecimiento del expresidente Néstor Kirchner, compuso un escenario donde el FPV protagonizó su mayor performance electoral.

<sup>18</sup> En abril de 2012 un conjunto de agrupaciones lanzó a escala nacional Unidos y Organizados como un intento de articulación de las organizaciones kirchneristas en momentos de una disputa interna y la aparición de movilizaciones opositoras.

nacional, surgido como salida del peronismo, permitió a actores con pocos recursos tener una presencia electoral considerable. Esto se manifestó en las elecciones de 2013, 2015 y 2017.

Un dato central de esta elección fue que se consolidó en términos agonísticos la relación entre estas dos formas de representación política. Si en 2011 la expresión electoral de UyO pareció más una aventura que un proyecto concreto, en 2013, con la incorporación de la figura de Florencia Saintout como referente del espacio, más la construcción de una fuerte disputa con el intendente del FRP, Pablo Bruera, por sus respuestas frente a las inundaciones, mostraron que la relación de disputa sería intensa y explícita. Mientras el FRP se mantenía al frente del gobierno de la ciudad, UyO debía establecer una relación adversarial con esa fuerza, incrementando las críticas a la gestión y obviando espacios comunes de representación orgánica e identitaria.

La elección de 2015 tuvo como dato importante el desplazamiento de dicha disputa a una competencia interna entre ambos en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) (Gallo, 2017). Cada nucleamiento planteó una búsqueda de alianza con élites provinciales y nacionales y una táctica electoral propias. La cercanía del FRP con el candidato a presidente —y por entonces gobernador—, Daniel Scioli, le permitía proyectar una alianza extralocal de tipo poskirchnerista, obteniendo 18,3% (70 187 votos), mientras el núcleo de UyO buscó una fidelización de la identidad particular del kirchnerismo en la permanente mención de la figura de CFK, obteniendo 14,92% (57237 votos). El Frente Renovador de Sergio Massa tuvo un desempeño acotado en el ámbito nacional y en La Plata alcanzó un escaso 17% de votos válidos.

[246]

La derrota electoral del peronismo en los ámbitos local, provincial y nacional implicó un nuevo contexto y una reconfiguración de este espacio en la ciudad de La Plata, el cual se analizará a continuación (Retamozo y Schuttenberg, 2016).

### **3. Las elecciones de 2017. Lealtad, voz y salida<sup>19</sup>**

Los cambios, luego de la derrota, se pueden apreciar fundamentalmente en dos dimensiones: por un lado, los nucleamientos se acercaron y trazaron

---

<sup>19</sup> Se tomó como base la célebre obra de Albert Hirschman (1977) para este apartado.

acuerdos comunes, posibilitados por la exclusión de la candidatura de Pablo Bruera, por la salida del marco de alianzas de UyO del espacio del Movimiento Evita y por el relego de posiciones «expectantes» de La Cámpora. Se trató de una confluencia con costos para ambos sectores, pero que permitió procesar la derrota y reconfigurar el espacio peronista a partir de una nueva frontera antagonica. Por otro lado, un conjunto de agrupaciones que habían surgido al calor del proceso electoral de 2015 encontró espacio y posibilidad de trazar estrategias de acumulación propias, especialmente a partir del activismo en redes y acciones de protesta ante la política del Gobierno nacional.

Sin embargo, el funcionamiento como oposición en los tres ámbitos también abrió una disputa por la hegemonía del peronismo en la nueva coyuntura. Básicamente, las posiciones se pueden identificar por la referencia al lugar del kirchnerismo como vector de la nueva fase —pos-2015— o el kirchnerismo como etapa superada. En efecto, a pesar de no ocupar ningún lugar institucional, la figura de CFK permaneció en el centro de la escena política y, con las elecciones legislativas en el horizonte, su nombre era el único que avizoraba un piso alto de votos en la provincia de Buenos Aires. Esta situación marcó el ritmo de la competencia entre los diferentes grupos en un campo habitado por actores debilitados —el FRP—, consolidados —UyO— y nuevas expresiones locales que surgieron o se reactivaron en la coyuntura electoral de 2015.

[247]

La decisión de CFK hacia 2017 de armar un nuevo espacio —Unidad Ciudadana (UC)—, que prescindió del sello partidario formal, pero que incluyó a los principales referentes del peronismo provincial y la gran mayoría de intendentes peronistas, marcó el escenario (Retamozo y Trujillo, 2019). Esta situación potenció el poder de UyO, cuyo capital —la lealtad a CFK— facilitó su lugar de articulador de otras agrupaciones. La decisión de no competir con otras fuerzas en las PASO que tomó CFK en el ámbito provincial se reflejó en lo local; sin embargo, al no existir una figura indiscutible, la tensión sobre los lugares a ocupar incrementó la centralidad de una ingeniería por armar una boleta que contuviera a las múltiples agrupaciones. La lista de los candidatos a los cargos de representación local —tanto a concejales como a diputados provinciales— mostró la pluralidad de actores y el equilibrio alcanzado (véanse cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1.** Candidatos a diputados provinciales de Unidad Ciudadana (2017).

Candidatos	Organización
Florencia Saintout	Unidos y Organizados (Frente)
Guillermo Escudero	Frente Renovador Platense (FRP)-Frente para la Victoria (FPV)
Mirta Mariño	Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (SOEME)
Juan Nieves	Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN)
Elsa Huwiler	Soberanía Nacional
Jorge Luis Carpinetti	La Columna Alberti

Fuente: elaboración propia a partir de las boletas

**Cuadro 2.** Candidatos a concejales de Unidad Ciudadana.<sup>20</sup>

Nombre	Agrupación
Victoria Tolosa Paz	Casa Para la Victoria Peronista
Aníbal Norberto Gómez	Frente Amplio Peronista
Ana Castagneto	Kolina
Cristian Vander	Sindicato de Obreros, Especialistas y Empleados de los Servicios e Industria de las telecomunicaciones (SOEESIT) de La Plata
Alejandra Marcela López	Frente Renovador Platense (FRP)-Frente para la Victoria (FPV)
Oscar Blanco	Por los Principios Sociales
Julia Lucía Di Jorgi	Peronismo Militante
Alberto Ramón Ramírez	Frente Político y Social Carlos Cajade
Sabrina Noemí Rodríguez	Los Apóstoles de Perón
Jorge Ignacio Malpeli	Vuelta de Obligado
Gabriela Chaparro	La Walsh
Ángel Clemente Ibáñez	John William Cooke

Fuente: elaboración propia.

En la arquitectura de las listas es posible observar algunos puntos centrales: en primer lugar, la lista de UC fue construida de modo articulado entre las categorías de diputados provinciales y concejales, de tal modo que

[248]

la distribución de lugares expectantes<sup>21</sup> fue realizada de forma inclusiva entre diversas agrupaciones, impidiendo que alguna de ellas ocupara dos lugares a la vez; en segundo lugar, el criterio de organización estuvo lejos de replicar el histórico criterio de tercios<sup>22</sup> o el criterio de centro periferia que se adoptó en la década de 1990.<sup>23</sup> En esta ocasión, el criterio podría definirse como corpuscular, construyendo una suerte de equilibrio en la dispersión de agrupamientos de base. Como se podrá observar a continuación, este mismo criterio primó para el armado de la lista del frente Cumplir (véase cuadros 3 y 4).

**Cuadro 3.** Candidatos a diputados provinciales, Lista 2 Alianza Cumplir.

Nombre	Agrupación
Gustavo Di Marzio	Movimiento Evita
Norma Antonia Benitez	Ateneo Eva Perón
Roberto Daniel Prandini	Ateneo Eva Perón

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4.** Candidatos a concejales, Lista 2 Alianza Cumplir.

Nombre	Agrupación
Paula Lambertini	Agrupación Evita
Diego Fernández Camillo	Movimiento Evita
Gudalaupe Reboredo	Corriente Nacional Popular Latinoamericana (Conapla)
Ramón Galache	La Cafiero

Fuente: elaboración propia.

Un dato sobresaliente de estas listas de candidatos estriba en los importantes lugares obtenidos por las agrupaciones con menor recorrido histórico en el distrito. Al respecto, tres casos pueden ser señalados como ejemplos: Casa Para la Victoria Peronista, Frente Político y Social Carlos Cajade y, en la lista de Cumplir —que competía con unidad Ciudadana—, la organización La Cafiero. Estas tres organizaciones surgieron al calor de la disputa electoral en 2015 y se asentaron en el distrito por medio de eventos multiorganizacionales que se produjeron hasta 2017. Muchos de estos eventos no contaron con la participación directa de las organizaciones con mayor trayectoria. La conjunción de estos eventos públicos y el cambio de escenario

[249]

tras la derrota electoral, operaron como una ventana de oportunidades electorales para el rápido reconocimiento de estos grupos.

La «lealtad» a la conducción de la expresidenta fue un factor clave para la consolidación del polo liderado por Florencia Saintout, que le permitió articular «voces» nuevas —surgidas al calor de las movilizaciones de la coyuntura electoral de 2015—, así como viejas demandas de participación en el peronismo. Finalmente, la «salida» quedó para los actores que conformaron Cumplir, bajo el enmarcado de un inexorable agotamiento de la figura de CFK como referente central del peronismo. Ahora bien, las dos listas que se presentaron por esta alternativa en La Plata<sup>24</sup> mostraron una arquitectónica también grupal, pero donde los cargos más «expectantes» fueron ocupados por las agrupaciones con mayor volumen político.

Un caso singular fue el del Frente Renovador (FR), liderado por Sergio Massa, que tras los magros resultados obtenidos en 2015 también ingresó en una curva descendente de su performance política. Esta situación, sumada a la alternativa del Frente Cumplir, estrechó el marco de alianzas posibles para esta fuerza. Las listas de este espacio las encabezaron como candidato a diputado provincial José Arteaga —proveniente del peronismo y fundador del FR en La Plata— y para concejal Gastón Crespo —proveniente del GEN— gracias al acuerdo provincial vigente. El desempeño electoral del peronismo puede apreciarse en la tabla 1.

[250]

El resultado de las elecciones legislativas 2017 tuvo efectos performativos en el campo político nacional y local. A pesar de haber quedado segunda en la elección general a senadores nacionales, la expresidenta CFK obtuvo una significativa diferencia con los otros dos candidatos peronistas —Sergio Massa, del Frente Renovador, y Florencio Randazzo de PJ-Cumplir—. Con esto puso en evidencia el caudal electoral y la capacidad de articulación del kirchnerismo por sobre los otros espacios, y también sus limitaciones. En el ámbito local, los resultados acompañaron las cifras provinciales y mostraron la inviabilidad competitiva de opciones «pos-kirchneristas», a la vez que las mismas limitantes que el armado de CFK en el ámbito nacional.

---

<sup>24</sup> Por cuestión de espacio solo se presenta la lista de candidatos del Frente Cumplir que ganó las PASO. En la lista 4, la oponente, es de destacar el lugar de primer candidato a concejal que ocupó Federico Martelli, quien fuera referente del Movimiento de Unidad Popular (MUP) (Schuttenberg, 2014) y que entre 2007 y 2015 estuvo ligado al FRP.

**Tabla 1.** Resultados electorales 2017, La Plata. Octava sección electoral.

Fuerza	Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias		Generales	
	Votos	%	Votos	%
Cambiamos Buenos Aires	161 877	41,3	199 525	47,22
<b>Unidad Ciudadana</b>	95 797	24,28	109 732	25,97
Frente Justicialista	28 672	7,27	25 168	5,55
Lista Cumplir 2	15 887	55,41		
Lista Cumplir 4	11 063	38,58		
Alianza 1 País	48 957	12,4	37 266	8,82
Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	19 503	4,94	26 047	6,16
Vamos Creando Ciudad Nueva	8388	2,13	9674	2,29
Izquierda al Frente por el Socialismo	6416	1,63	3509	0,83
Corriente de Pensamiento Bonaerense (Co.Pe.Bo)	5748	1,46	-	-
Partido Federal	4382	1,1	-	-
Partido Socialista	4102	1,04	-	-
Alianza Frente Unión Federal	2179	0,54	-	-
Partido Renovador Federal	1994	0,51	-	-
Unión Vecinalista Platense	899	0,23	-	-
Partido Todos por Buenos Aires	1166	0,3	-	-
Encuentro Popular por Tierra, Techo y Trabajo	797	0,2	-	-
<b>Total</b>	<b>410 758</b>	<b>77,09</b>	<b>422 514</b>	<b>79,3</b>

[251]

Fuente: elaboración propia a partir de Junta Electoral (s. f.).

#### 4. Elecciones 2019: «Todos unidos triunfaremos»

En 2019 el contexto económico y el desgaste del oficialismo, por un lado, y las estrategias de armado político del peronismo en el ámbito nacional de tipo aperturista, por el otro, influyeron en el cambio de estructura de oportunidades electorales. Los recursos construidos —como candidaturas competitivas y de alto conocimiento— y una pluralidad de agrupaciones consolidadas fueron un potencial de movilización electoral significativo. La cuestión de cómo procesar ese caudal de movilización en una oferta electoral que contuviera a los diferentes actores se constituyó en un tema central. Aquí, a diferencia de lo sucedido en el ámbito nacional y provincial, en el que no hubo competencia interna, las PASO sirvieron para dirimir el armado de las listas, a la vez que significó una ampliación del espacio de convocatoria.

[252]

La consecuencia fue la apertura a la participación de cinco listas: la primera, con La Cámpora, el Movimiento Evita, referentes del Frente Renovador —de Massa— y un conjunto de agrupaciones que provenían del marco de alianzas de UyO previo, liderada por Florencia Saintout; la segunda opción, constituida por un conjunto de nuevas agrupaciones, escisiones de La Cámpora y otros espacios, encabezado por Victoria Tolosa Paz; la tercera opción, más vinculada al viejo FRP y una alianza con sectores sindicales antes opositores al FPV; la cuarta opción, con agrupaciones de base estudiantil que no presentaban una trayectoria en el peronismo local, pero que en 2017 habían convocado a votar por la expresidenta CFK, entramado que encontró en Luis Arias —exjuez que tom  notoriedad por su desempeño luego de las inundaciones de 2013— un candidato con cierta instalación en la opinión pública; y finalmente, la quinta opción, constituida principalmente por el Movimiento Unidad Popular (MUP), una agrupación que en 2017 participó en Cumplir.

**Cuadro 5.** Intendente, Lista celeste y blanca 4.

Nombre	Agrupación
Florencia Saintout	La Walsh
Concejales Lista celeste y blanca 4	
Ariel Archanco	La Cámpora
Yanina Andrea Lamberti	Diex
Facundo Mario Albini	Frente Renovador

*Fuente:* elaboración propia a partir de las boletas oficiales.

**Cuadro 6.** Intendente, Lista celeste y blanca 6.

Nombre	Agrupación
Luis Federico Arias	Extrapartidario
Concejales Lista celeste y blanca 6	
Leandro Tomás Amoretti	Frente Patria Grande
Claudia Mabel Corrales	Movimiento Justicia y Libertad
Emilio Fernando López Muntane	Agrupación Joaquín Arieta

Fuente: elaboración propia a partir de las boletas oficiales.

**Cuadro 7.** Intendente, Lista celeste y blanca 8.

Nombre	Agrupación
Victoria Tolosa Paz	Casa Para La Victoria Peronista
Concejales Lista celeste y blanca 8	
Cara Guillermo «Nano»	La Jauretche
María Alejandra Wagner	La 17 de Octubre
Miguel Ángel Forte	Sindicato de Choferes de Camiones

Fuente: elaboración propia a partir de las boletas oficiales.

**Cuadro 8.** Intendente, Lista celeste y blanca 10.

[253]

Nombre	Agrupación
Federico Martelli	Movimiento Unidad Popular (MUP)
Concejales Lista celeste y blanca 10	
Marisol Aranguren	Movimiento Unidad Popular (MUP)
Enrique Mauricio Nicolini	Juventud Evangélica La Plata
Sabrina Noemí Rodríguez	Los Apóstoles de Perón

Fuente: elaboración propia a partir de las boletas oficiales.

**Cuadro 9.** Intendente, Lista celeste y blanca 12.

Nombre	Agrupación
Guillermo Martín Escudero	Frente Renovador Platense (FRP)
Concejales Lista celeste y blanca 12	
Gastón Harispe	Octubres
Yanina Gisela Sánchez	Asociación Trabajadores del Estado (ATE)
Hugo Ernesto Romero	Frente Renovador Platense (FRP)

Fuente: elaboración propia a partir de las boletas oficiales.

La apertura para la competencia interna en la ciudad significó mucho más que un cambio táctico en el juego electoral. Respecto de las relaciones intraorganizacionales, se trató de un aliciente para las negociaciones asimétricas entre las élites nacionales y provinciales con los actores locales. En primer lugar, la élite obtuvo la ganancia de poder establecer un punto de encaje común a todas las propuestas, lo cual se observó en la presentación de una única lista de senadores provinciales, así una posible dispersión de las preferencias electorales se concentraría en una única categoría de la boleta;<sup>25</sup> por otro lado, para los polos agrupacionales locales la apertura significó la distensión de la disputa por los espacios expectantes, lo que permitió una campaña electoral mucho más ordenada y sin enfrentamientos significativos.<sup>26</sup>

La lista ganadora de las PASO fue la número 4, este espacio logró articular un marco de alianzas más amplio que el de las otras fuerzas. Es importante remarcar, además, que esta candidata había trazado en sus participaciones electorales anteriores un perfil de intervención hacia el electorado de fidelización con la figura de la expresidenta CFK, lo que le permitía contar con un voto duro como piso.

[254]

El triunfo de la lista encabezada por Florencia Saintout por escaso margen la consagró como candidata a intendenta en un contexto en el que el Frente de Todos obtuvo una clara ventaja sobre el oficialismo de Juntos por el Cambio. A partir del resultado y el acuerdo para la distribución de cargos, interno al Frente de Todos (s. f.), se sumaron a la lista de concejales en los puestos 5 y 10 los candidatos de la minoría (Lista 8) y ninguno proveniente de las otras tres listas. Sin embargo, en las elecciones generales Saintout no pudo retener todo ese caudal de votos —171 830 (40,76%)— y fue derrotada por Julio Garro, que incrementó en más de cincuenta mil votos su performance.

---

<sup>25</sup> El resultado electoral muestra datos interesantes en esta categoría: en las PASO obtuvo 178 993 votos (44,25%), 7900 votos menos que en la categoría municipal de todas las listas sumadas. Pero en el recuento provisorio de las elecciones generales esta categoría alcanzó 181 380 votos (43,13%), superando por casi diez mil votos a la categoría municipal (Junta Electoral, s. f.).

<sup>26</sup> Luego de las elecciones primarias, los candidatos de los cinco espacios protagonizaron varias actividades de campaña en conjunto (Junta Electoral, s. f.).

**Tabla 2.** Resultados electorales 2019, La Plata. Octava sección electoral.

Fuerza	Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias		Generales <sup>27</sup>	
	Votos	%	Votos	%
Juntos por el Cambio	155 729	37,06	20 5367	48,72
Frente de Todos	198 598	47,26	171 830	40,76
Lista celeste y blanca 4	62 056	31,25		
Lista celeste y blanca 8	60 487	30,46		
Lista celeste y blanca 12	33 183	16,71		
Lista celeste y blanca 6	31 155	15,69		
Lista celeste y blanca 10	11 717	5,9		
Consenso Federal	27 599	6,57	21 431	5,08
Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	17 753	4,22	17 573	4,16
Frente Nos	7338	1,75	5287	1,25
Partido Dignidad Popular	755	0,18	-	-
Movimiento Avanzada Socialista	4385	1,04	-	-
Frente Patriota	1101	0,26	-	-
Partido Humanista	1133	0,27	-	-
Movimiento de Organización Democrática	2622	0,62	-	-
Alternativa Vecinal Platense	3193	0,76	-	-
Total	444 629	75,68	442 165	75,26

Fuente: elaboración propia a partir de Junta Electoral (s. f.).

## Conclusiones

En este artículo se ha ofrecido una reconstrucción de la dinámica política del peronismo en la ciudad de La Plata. El estudio de las coyunturas electorales permitió indagar en un momento en el que las correlaciones de fuerzas se cristalizan y en el que una mirada analítica puede reconstruir y explicar las estrategias del peronismo. La estrategia, como resultante de

<sup>27</sup> Los datos de esta columna son provisionarios, pues aún falta el escrutinio definitivo. De todas formas, los actores han reconocido las victorias y las derrotas en cada espacio (Junta Electoral, s. f.).

la interacción entre tácticas relativamente autónomas-locales, estructura de oportunidades electorales y vetos de las élites partidarias, configura una forma de «movilización partidaria» del peronismo que encuentra en el diseño electoral oportunidades y límites para resolver sus disputas. En efecto, el modo de distribuir las candidaturas en las distintas categorías —Ejecutivo, Legislativo local y provincial— o de resolver la oferta para las generales luego de primarias competitivas marcaron condiciones de posibilidad distintos. Por su parte, la noción de «movilización partidaria» ayuda a pensar la interacción entre la lógica del movimiento y la lógica del partido presente en el peronismo platense.

En los eventos electorales de 2017 y 2019, con el peronismo en la oposición, se pudo mostrar los modos en que se construyó la unidad con dos estrategias finales disímiles. En 2017, en parte porque las elecciones fueron legislativas, el peronismo consiguió una lista de unidad entre los dos núcleos consolidados y la novedad fue la aparición de un tercer polo en torno a la figura de Victoria Tolosa Paz. Sin embargo, cabe mencionar que por fuera de esa lista se presentaron tres opciones electorales que en 2019 confluyeron en el Frente de Todos: Cumplir, Frente Renovador (1Pais) y Vamos Creando Ciudad Nueva. Esta estrategia tuvo la virtud de ofrecer incentivos a las fuerzas para la movilización, ya que del buen desempeño de la lista dependía el acceso a cargos electivos para los diferentes sectores.

[256]

En 2019 el escenario fue diferente. En primer lugar, porque la elección ejecutiva definía perspectivas de liderazgo del espacio político; en segundo lugar, porque la trama de unidad producida desde «arriba hacia abajo» tensionó la capacidad de las listas de contener a todos los sectores con aspiraciones. A los tres agrupamientos centrales —Frente Renovador Platense, el espacio de Florencia Saintout y el de Victoria Tolosa Paz— se sumaron los provenientes de Cumplir, Frente Renovador de Sergio Massa y Patria Grande. Esto generó dos situaciones: por un lado, excepto la incorporación del FR-Massa al espacio de Saintout, no existieron expansiones en el marco de alianzas, la consecuencia fue la existencia de cinco listas disputando las PASO; por otro lado, el diseño del «acuerdo» por el que repartieron los cargos fue del tipo «ganador lleva todo». En efecto, luego del ajustado triunfo de Saintout el resto de los contendientes en las primarias tuvieron pocos lugares seguros y casi ninguno expectante, con lo que se desincentivó su involucramiento en la campaña electoral. Así, el Frente de Todos obtuvo en las PASO de 2019 una cantidad similar a la suma de las partes de 2017. Esta cantidad, que

supuso 10% más que su adversario, mermó en las elecciones generales y la fuerza oficialista —en una estrategia de vecinalización— logró incrementar su caudal de votos y se alzó con el triunfo electoral.

El análisis de las dinámicas políticas del peronismo de la ciudad de La Plata muestra su dimensión como movimiento partidario. La lógica del movimiento es la que pone en escena a una variedad de organizaciones de base, en muchos casos autónomas, desafiliadas del propio partido, ligadas de diferente modo al peronismo como tradición e identidad política. Estas organizaciones —sindicales, culturales, barriales, estudiantiles, entre otros— confluyen en una especie de regularidad en la dispersión y se articulan con mayor visibilidad en los momentos electorales. En efecto, las elecciones requieren de un comportamiento, fundamentalmente bajo la lógica de un partido político como actor del sistema electoral. Allí la estrategia local no se derivó mecánicamente de lo nacional o provincial, sino que fue resultante de tácticas de actores locales en el marco de estructuras de oportunidades electorales —formales e informales—. En el caso estudiado, la multiplicidad de organizaciones de base provocó una expansión y la posibilidad de encarnar demandas, pero también una dificultad para procesar esta heterogeneidad en el armado de instrumentos electorales eficientes y eficaces para contender. En este sentido es que el diseño de la estrategia electoral —el modo de repartir las candidaturas y definir las listas luego de las primarias— generó un dilema para la fuerza política de cara a las elecciones generales de 2019. El peronismo, en el caso platense, muestra la dinámica del denominado «movimiento partidario», producto de la lógica del movimiento político que permite la aparición y expansión de organizaciones de base y una lógica de partido político que requiere de formas más centralizadas e instituidas para guiar la acción. Estos momentos se articulan de diferente manera, de acuerdo a la temporalidad política y a la ubicación de la fuerza en el sistema político, ya sea gobierno u oposición.

[257]

Los resultados de la contienda electoral de 2019 produjeron resultados victoriosos para el Frente de Todos en los ámbitos nacional y provincial, sin embargo, en la ciudad de La Plata el triunfo fue para la Alianza Cambiemos. Indagar en la dinámica política local en este contexto novedoso, tanto en tiempos de «movimiento» —ahora también marcados por el Covid-19—, como en las próximas coyunturas electorales, será objeto de futuras investigaciones.

## Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

2. Aelo, Oscar H. (2006). Formación y crisis de una elite dirigente en el peronismo bonaerense 1946-1951. En: Melon Pirro, Julio C. y Quiroga, Nicolás (eds.). *El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955* (pp. 15-42). Mar del Plata: Suárez.

3. Altamirano, Carlos. (2001). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires: Temas.

4. Annunziata, Rocío. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *Postdata*, 18 (2), pp. 247-280.

5. Annunziata, Rocío (coord.). (2015). Liderazgos de proximidad y procesos electorales: los casos de Sergio Massa y Martín Insaurralde en las legislativas del 2013. En: *Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos* (pp. 95-128). Buenos Aires: Clacso.

6. Argentina.gob.ar. (s. f.). Elecciones 2009. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2009>

7. Barry, Carolina. (2009). *Evita capitana: el partido peronista femenino, 1949-1955*. Tres de Febrero: Eduntref.

[258]

8. Calvo, Ernesto. (2005). Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. *Revista de Ciencia Política*, 25 (2), pp. 153-160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200007>

9. Calvo, Ernesto. (2013). El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas elites. *Revista SAAP*, 7 (2), pp. 433-440.

10. Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometo.

11. Casullo, María Esperanza. (2015). Argentina: del bipartidismo a la democracia peronista. *Nueva Sociedad*, 258, pp. 16-28.

12. Casullo, María Esperanza. (2019). *Por qué funciona el populismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

13. Casullo, María Esperanza y Rodríguez, Santiago. (2015, junio 4). Apogeo y caída del Frente Renovador: un juego de mapas. *El Estadista*. Recuperado de <http://elestadista.com.ar/?p=7003>

14. Di Tella, Torcuato. (1973). Populismo y reformismo. En: Germani, Gino; Di Tella, Torcuato y Ianni, Octavio. *Populismo y contradicciones de clase en argentina* (pp. 38-82). México, D. F.: Era.

15. Eryszewicz, Leandro. (2015). ¿Localización de la política? El protagonismo de los intendentes argentinos en la escena nacional. En: Annunziata, Rocío (coord.). *Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos* (pp. 61-94). Buenos Aires: Clacso.

16. Escobar, María Soledad y Prósperi, Gabriel. (2014). *Inundados La Plata. Lo que el agua no encubrió*. La Plata: EDULP.

17. Escolar, Marcelo; Calvo, Ernesto; Calcagno, Natalia y Minvielle, Sandra. (2002). Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (165), pp. 25-44. <https://doi.org/10.2307/3455975>

18. Ferrari, Marcela. (2016). La Provincia de Buenos Aires. En: Ferrari Marcela y Mellado, Virginia (comps.). *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes, 1983-1991*. Buenos Aires: Edunref.

19. Freidenberg, Flavia. (2006). La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto. En: Sánchez, Fernando y Thompson, Joseph (eds.). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia* (pp. 91-141). San José de Costa Rica: Capel, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

20. Frente de Todos. (s. f.). Elecciones Provinciales 2019. Recuperado de <https://frentedetodos.org/juntaelectoral/buenosaires.html>

21. Gallo, Adriana. (2017). Un doble PASO electoral. Análisis del debut del sistema de primarias abiertas y de la vuelta doble electoral en las elecciones presidenciales argentinas de 2015. *Studia Politicæ*, 41, pp. 45-87. <https://doi.org/10.22529/sp.2017.41.02>

22. Garategaray, Martina. (2013). Entre Perón y Alfonsín: notas sobre la Renovación peronista (1983-1988). *Temas y Debates*, 25, pp. 35-37.

23. Germani, Gino. (1965). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

24. Hirschman, Albert. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México, D. F.: FCE.

25. Hora, Roy. (2010). La crisis del campo del otoño 2008. *Desarrollo Económico*, 50 (197), pp. 81-111.

26. James, Daniel. (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

27. Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. (s. f.). Elecciones Generales del año 2009 - Distrito La Plata. Recuperado de <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/distritoEstadisticasHistoricas.php?anio=2009&did=063>

28. Lenarduzzi, Julieta. (2012). «Permanecer y transcurrir»: los discursos de la renovación política en la democracia argentina (1983-2011). [Tesis inédita de maestría]. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. Recuperado de [http://ri.unsam.edu.ar/bitstream/handle/123456789/304/TMAG\\_IDAES\\_2012\\_LJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ri.unsam.edu.ar/bitstream/handle/123456789/304/TMAG_IDAES_2012_LJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[259]

29. Levitsky, Steven. (2005). *La transformación del Justicialismo: del partido sindical al partido clientelista: 1993-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

30. Longa, Francisco. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.

31. Mackinnon, Maria Moira. (2002). *Los años formativos del partido peronista (1946-1950)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

32. Macor, Darío y Tcach, César. (2003). *La invención del peronismo en el interior del país I*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

33. Macor, Darío y Tcach, César. (2013). *La invención del peronismo en el interior del país II*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

34. Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella. (1997). *La Plaza Vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires: Losada.

35. Mauro, Sebastián; Ortiz de Rozas, Victoria y Paratz Vaca Narvaja, Martín (comps.). (2017). *Política subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. Buenos Aires: CEAP, UBA.

36. McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.

37. Michels, Robert. (1979). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

38. Montero, Ana Soledad. (2012). *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista: 2003-2007*. Buenos Aires: Prometeo.

[260]

39. Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos. (1969). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

40. Mustapic, Ana. (2002). Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En: Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (h) (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

41. Mustapic, Ana. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 45 (178), pp. 263-280.

42. Novaro, Marcos. (1999). Crisis y renovación de los partidos. Una perspectiva comparada sobre los años del menemismo. En: Torre, Juan Carlos; Novaro, Marcos; Palermo, Vicente y Cheresky, Isidoro. *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires: Norma.

43. Ollier, María Matilde. (2010). El liderazgo político en democracias de baja intitucionalización (el caso del peronismo en la Argentina). *Revista de Sociología*, 24, pp. 127-150. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-529X.2011.14409>

44. Panebianco, Angelo. (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

45. Pérez, Germán y Natalucci, Ana. (2012). El kirchnerismo como problema sociológico. En: «Vamos las bandas». *Organización y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

46. Rein, Raanan. (2008). Los hombres detrás del Hombre: la segunda línea de liderazgo peronista. *Araucaria*, 10 (19), pp. 78-92.

47. Retamozo, Martín y Schuttenberg, Mauricio. (2016). La política, los partidos y las elecciones en Argentina 2015: ¿hacia un cambio en el campo político? *Análisis Político*, 29 (86), pp. 113-140. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n86.58046>

48. Retamozo, Martín y Trujillo, Lucía. (2019). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, 45. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492019000100185>

49. Sartori, Giovanni. (1994). *Partidos y sistemas de partidos. Marcos para un análisis*. Madrid: Alianza.

50. Schuttenberg, Mauricio. (2014). *Las identidades nacional-populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

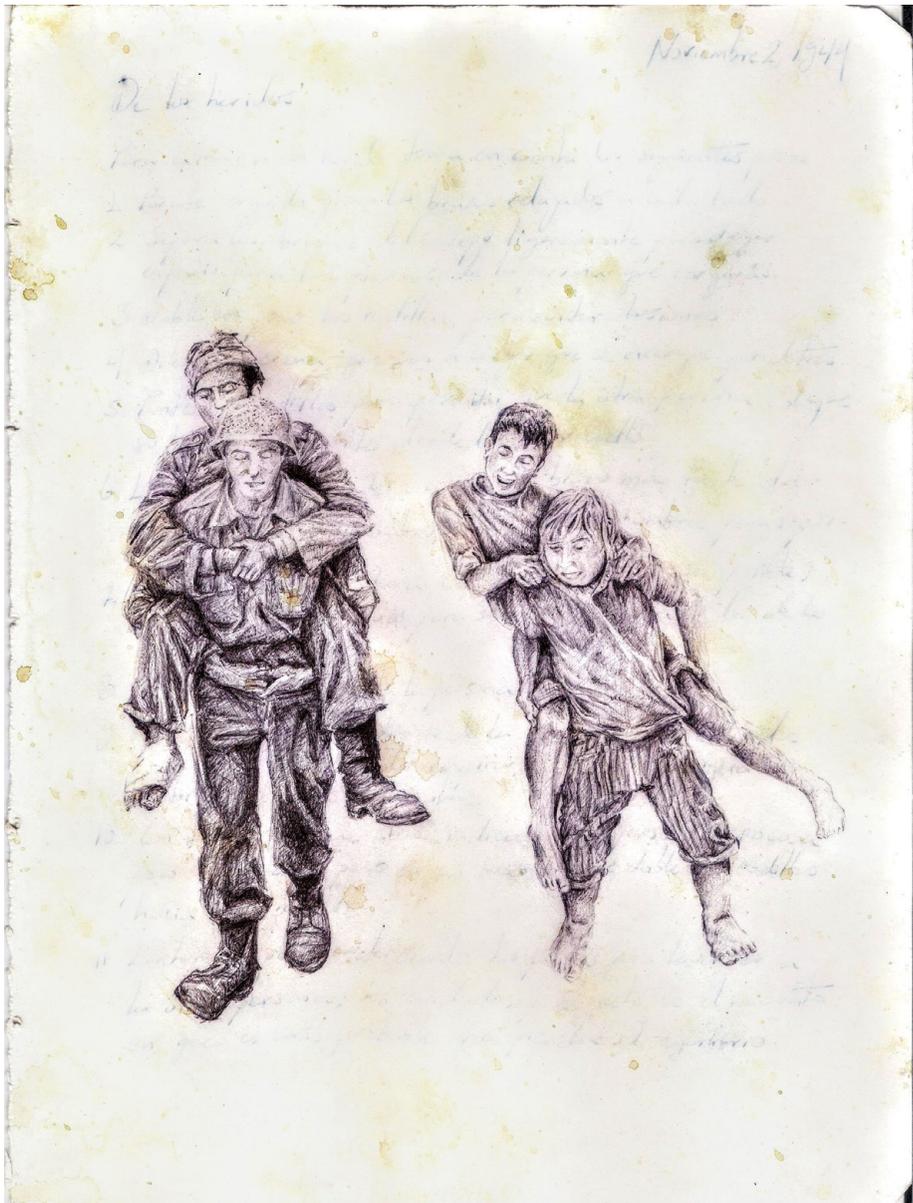
51. Tarrow, Sidney. (1997). *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.

52. Tcach, César. (2002). El enigma peronista: la lucha por su interpretación. *Historia Social*, 43, pp. 129-139.

53. Torre, Juan Carlos. (1999). El peronismo como solución y como problema. En: Torre, Juan Carlos; Novaro, Marcos; Palermo, Vicente y Cheresky, Isidoro. *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires: Norma.

54. Varetto, Carlos y Rotman, Santiago. (2017). Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la provincia de Buenos Aires (Argentina), 1983-2015. *Política*, 55 (1), pp. 65-98. <http://dx.doi.org/10.5354/0716-1077.2017.50790>

55. Vilas, Carlos. (2004). Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social: la crisis argentina de 2001. *Revista SAAP*, 1 (3), pp. 561-589.



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



# Sociabilidad política y grupos políticos. El radicalismo universitario en la Ciudad de Santa Fe, 2007-2015\*

Matías Landau\*\*

## Resumen

Los estudios de sociología política que analizan las dinámicas político-partidarias se concentran con frecuencia en una escala nacional o provincial. Son más escasos los trabajos sobre la relación entre sociabilidades, espacios partidarios y formas de despliegue del trabajo político en el ámbito local. Este artículo apunta a contribuir en esa dirección, a partir de una investigación desarrollada en la ciudad argentina de Santa Fe. El enfoque propuesto identifica al grupo como la unidad de análisis que permite dar cuenta de la relación entre sociabilidad y política en el ámbito local. El análisis se enfoca en un grupo político conocido localmente como los «radicales universitarios» o el «grupo universidad». El objetivo es analizar el modo en que las relaciones interpersonales y los vínculos de lealtad y solidaridad entre individuos con pertenencias y tránsitos institucionales distintos construyeron un grupo político con participación en diversos espacios institucionales —militancia estudiantil, gestión universitaria, partido político, administración municipal—. Se señalan diversos factores en la consolidación de un grupo político: las identidades políticas, las generaciones, las movilizaciones, las instituciones, las redes y los liderazgos.

[263]

## Palabras clave

Partidos Políticos; Política Local; Grupos Políticos; Sociabilidad Política; Argentina.

**Fecha de recepción:** octubre de 2019 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2020

---

\* Este artículo se deriva la investigación realizada en el marco del proyecto CAI+D 2011, *Elites políticas y gobierno en la Ciudad de Santa Fe* (código 501 201101 00424 LI), con sede en la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Proyecto dirigido por Matías Landau y en el cual participaron profesores, graduados y alumnos avanzados de la carrera de Sociología. Los datos empíricos que sustentan este artículo son fruto del esfuerzo colectivo llevado a cabo por todos ellos.

\*\* Licenciado en Sociología. Magíster en Investigación en Ciencias Sociales. Doctor en Sociología y doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo: malandau@sociales.uba.ar

## Cómo citar este artículo

Landau, Matías. (2020). Sociabilidad política y grupos políticos. El radicalismo universitario en la Ciudad de Santa Fe, 2007-2015. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 58. pp. 263-284. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a12

# Political Sociability and Political Groups. University Radicalism in the City of Santa Fe, 2007-2015

## Abstract

Political sociology studies that analyze party-political dynamics often focus on a national or provincial scale. There are fewer works on the relationship between sociabilities, partisan spaces, and political work at the local level. This article aims to contribute in this direction, based on research carried out in the Argentine city of Santa Fe. The study focuses on a political group known locally as the «university radicals» or the «university group», which is identified as the unit of analysis that allows us to account for the relationship between sociability and politics at the local level. The objective is to show how interpersonal relationships, loyalty, and solidarity ties between individuals with different institutional affiliations and transits built a political group with participation in various institutional spaces (student militancy, university management, political party, municipal administration). We point out various factors in the consolidation of a political group: political identities, generations, mobilizations, institutions, networks, and leaders.

[264]

## Keywords

Political Parties; Local Politics; Political Groups; Political Sociability; Argentina.

## Introducción

En América Latina en general y en Argentina en particular gran parte de los trabajos de sociología política que se concentran en la escala local se reducen a un análisis del tipo de vínculo que se entabla entre autoridades políticas y habitantes bajo las dinámicas de clientelismo (Auyero, 2001) o de diversas formas de participación ciudadana (Annunziata, 2016; Landau, 2008). Son menos frecuentes los estudios que indagan en la relación entre sociabilidades, partidos políticos, espacios institucionales y formas de militancia.

Sin embargo, como han demostrado diversos estudios (Dahl, 1961; Briquet y Sawicki, 1989; Gaxie, 1994), la escala municipal es clave para el estudio de la política. Como han sugerido Jean-Louis Briquet y Frederic Sawicki (1989, pp. 11-12), el espacio político local es un lugar de memoria y de formación de identidades, y de prácticas políticas específicas, ya que la historia, presente en el espacio y en las instituciones, se inscribe en los cuerpos de quienes las habitan. Hay, por tanto, una relación estrecha entre las formas específicas de la sociabilidad local y la configuración de la actividad política.

[265]

A partir de estos presupuestos, este artículo apunta a contribuir en el estudio de la sociabilidad política en el ámbito municipal, basados en datos construidos a partir una investigación desarrollada en la ciudad argentina de Santa Fe, una ciudad intermedia, capital provincial, con una rica historia local nutrida por las principales identidades políticas argentinas, como el radicalismo y el peronismo (Aboy Carlés, 2001), y que cuenta con una amplia red institucional en la que se despliegan prácticas de militancia en los ámbitos universitario, partidario y barrial. Todo ello la constituye en un interesante laboratorio de análisis.

La ciudad de Santa Fe está situada en el centro del país y es Capital de la provincia homónima. Tiene una población de aproximadamente 300 000 habitantes, la cual asciende a medio millón si se suman los habitantes del área metropolitana. La cercanía con la ciudad de Paraná, Capital de la provincia de Entre Ríos, de la que está unida por un túnel subfluvial que atraviesa el río Paraná, constituye un polo conjunto de 850 000 habitantes, aproximadamente. Se encuentra en una zona propicia para las actividades

agropecuarias que se desarrollan en zonas rurales y pequeños pueblos cercanos. Como capital provincial es un centro administrativo que concentra instituciones provinciales y municipales. También es la sede de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), creada en 1919, de prestigio nacional y que atrae a estudiantes tanto de la misma ciudad como de zonas aledañas.

El enfoque aquí propuesto identifica al grupo como la unidad de análisis que permite dar cuenta de la relación entre sociabilidad y política en el ámbito local. Se entiende la sociabilidad, tal como ha sido abordada por diversos estudios históricos y sociológicos, como prácticas sociales que crean vínculos y agrupan a los individuos que forman parte de ellas (Agulhon, 2009; González, 2001; 2008; Losada, 2008; Beccaria *et al.*, 2002). En este sentido, dicho concepto se asocia naturalmente al de grupo, en tanto modalidad que adquiere este lazo recíproco. Los estudios sobre las formas de sociabilidad han señalado la importancia de compartir ciertos espacios institucionales, como clubes, asociaciones o partidos (Agulhon, 2009); pero también han señalado que los vínculos creados exceden lo institucional o, en términos simmelianos, se constituyen en un estado lúdico del proceso de socialización, por el mero gusto de estar juntos (Simmel, 2002). En este sentido, la sociabilidad contribuye a generar un espacio de reconocimiento mutuo, un nosotros, por parte de quienes forman el grupo, al mismo tiempo que se crean las fronteras que los separan de los demás (Gurvitch, 1938).

[266]

La actividad política, como cualquier otra actividad social, está permeada por formas de sociabilidad que permiten que individuos compartan ciertos espacios institucionales, prácticas y representaciones a partir de los cuales se ven atraídos. El resultado, cuando el vínculo es duradero, es la conformación de un grupo político, entendido como individuos que se reconocen como parte de un mismo colectivo, unido en la búsqueda por ganar cargos decisivos a partir de las disputas de espacios de poder, frecuentemente, a partir de elecciones en diversas instituciones como partidos políticos, universidades, sindicatos, entre otros.

Dentro de los estudios de sociología política, los grupos son estudiados con frecuencia en tanto grupos de interés, es decir, formas de construcción de lazos entre individuos que tienen como objetivo común posicionar algún tema en la agenda pública y, eventualmente, influir en las autoridades (Solís, 2017). Son más escasos los estudios sobre grupos políticos, esto se debe,

en muchos casos, a la primacía que adquiere la dimensión institucional — en mayor medida, dada por el estudio del partido político como unidad de análisis— por sobre la grupal. En ese caso, los grupos son considerados como «facciones» o «líneas» partidarias y leídos en función de las pujas internas propias de las dinámicas organizacionales partisanas (Espejel, 2013). Si bien esta mirada clásica es central para comprender el funcionamiento de los partidos políticos, no permite dar cuenta de procesos en los que el partido es solo uno de los espacios institucionales de los grupos políticos.

Algunos estudios que renovaron el campo de la investigación sobre partidos políticos se han preocupado por analizar el «entorno partidista» (Sawicki, 2011), es decir, las redes de sociabilidad más o menos formales donde el partido político encuentra un medio propicio para desarrollarse y reclutar a sus miembros. En complementariedad con este enfoque, se propone un análisis que no comienza desde el partido, sino que se enfoca en el modo en que se tejen lazos sociales en forma de grupo, el cual permite actuar en distintos espacios institucionales a la vez, que incluyen, pero exceden el partidario. A la manera de una intersección de conjuntos, es posible analizar cómo un núcleo grupal tiene más desarrollada su multiposicionalidad (Boltanski, 1973), mientras que otros miembros del grupo participan de algunos de estos espacios, pero no de otros.

[267]

El caso santafesino aporta una experiencia reciente que permite comprender este tipo de lazo. Se trata del grupo conocido como los «radicales universitarios» o el «grupo universidad». El objetivo del artículo es analizar el modo en que las relaciones interpersonales, los vínculos de lealtad y solidaridad entre individuos con pertenencias y tránsitos institucionales distintos construyeron un grupo político y les permitieron disputar espacios decisorios en diversas instituciones. En este sentido, el análisis institucional (Lagroye y Offerlé, 2010) se complementa con el grupal.

En cuanto a la metodología utilizada, se contempla el análisis prosopográfico de un conjunto de individuos y el estudio de su trayectorias, prácticas y formas de construcción de vínculos cotidianos. Los datos empíricos son resultado de una investigación realizada en el marco del proyecto *Elites políticas y gobierno en la Ciudad de Santa Fe* con sede en la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Entre 2016 y 2018, se realizaron veintitrés entrevistas semiestructuradas a todos los

individuos de ese grupo que hayan ocupado cargos de intendente, secretario municipal o concejal en el periodo 2007-2015 en la Ciudad de Santa Fe. Gracias a la buena predisposición de todos ellos se logró acceder a la totalidad del universo en cuestión, que abarca la gestión de Mario Barletta (2007-2011) y la primera gestión de José Corral (2011-2015). Se trata de quince individuos que ocuparon un cargo de secretario municipal, cuatro que fueron concejales, dos que fueron concejales y secretarios municipales, uno que fue concejal, secretario e intendente, y uno que fue solo intendente.

El análisis propuesto articula los métodos propios de los análisis biográficos (Sautú, 1999; Meccia, 2019) y de trayectorias (Passeron, 1990; Dubar, 1998). Para ello se recuperó la palabra de los entrevistados y se reconstruyó, a partir de sus experiencias narradas, una historia personal y colectiva. Como ocurre con toda investigación cualitativa basada en entrevistas, hay un sesgo ineludible respecto a la lectura que los actores realizan sobre sus acciones pasadas denominado «ilusión biográfica» (Bourdieu, 1986). Para afrontar esta limitación, la multiplicación de las voces, en este caso de los distintos actores entrevistados, pero también de otros informantes clave, enriquece la reconstrucción histórica. En este caso, hemos entrevistado a quince concejales o dirigentes políticos santafesinos no pertenecientes al grupo estudiado, quienes permitieron observar el fenómeno desde otra perspectiva y corroborar ciertas afirmaciones o recuerdos de los entrevistados. Asimismo, se chequearon ciertos datos públicos con medios de prensa, aun cuando el objetivo primordial es la reconstrucción del sentido dado por parte de los actores estudiados.

[268]

## 1. La militancia universitaria

Diversos estudios han demostrado el rol que desempeñan algunos contextos específicos proclives a favorecer el involucramiento y compromiso colectivo (Ihl, 2002). En la década de 1980, luego de la recuperación democrática en Argentina tras la dictadura entre 1976 y 1983, se vivía lo que para muchos jóvenes simpatizantes de la Unión Cívica Radical (UCR) fue la «primavera alfonsinista». En esos primeros años posteriores a los oscuros del terrorismo de Estado, la militancia floreció y los colegios secundarios y las universidades se convirtieron en un espacio de participación política privilegiado (Vázquez, Vommaro, Nuñez y Blanco, 2017). En Santa Fe, la UNL fue el centro de socialización política para muchos estudiantes deseosos de

participación. Es en ese contexto histórico que puede rastrearse el origen del grupo de los radicales universitarios. De acuerdo con Karl Manheim (1993), hay un aspecto generacional a tener en cuenta: la mitad de sus integrantes más destacados nacieron en la década de 1960 y para 1983 estaban terminando el colegio secundario o iniciando sus estudios universitarios. En consecuencia, fueron descubriendo su vocación por la participación política y, en distintos momentos de la década de 1980, se fueron inclinando por la participación activa en el movimiento estudiantil.

Un ex secretario municipal, al quien llamaremos Horacio, recuerda estos momentos en que la socialización política se vinculaba con la militancia secundaria y universitaria: «En el 83 yo estaba en cuarto año. En el auge democrático gana Alfonsín. Vengo de una familia radical, mi hermano mayor ya estaba en la universidad con la apertura de los centros. Las universidades se normalizaban, formé parte de toda esa primavera democrática del '83» (comunicación personal, 5 y 19 de abril, 2016). Como esta historia, otros integrantes del grupo tuvieron una militancia activa en los primeros centros de estudiantes.

El predominio de la UNL como espacio de participación estudiantil estuvo en sintonía con la histórica relación entre militancia política y universidad en Argentina (Mellado, 2015); además, se debió, por supuesto, a que la gran mayoría de quienes formaron parte del origen del grupo estudió en sus facultades. De los veintitrés entrevistados, dieciocho transitaban por diversas carreras de la UNL y dieciséis militaron en alguna agrupación política. Es decir que el paso por la universidad no solo les permitió formarse profesionalmente, sino que fue un ámbito de sociabilidad política fundamental para dos tercios de los entrevistados. Esto permite intuir el peso que tuvo este ámbito estudiantil en la construcción de vínculos interpersonales y de redes para muchos miembros del grupo (Granovetter, 1973), y también permite observar que no cubre a la totalidad del universo en cuestión, como se verá más adelante.

La Franja Morada, la agrupación universitaria ligada a la Unión Cívica Radical (UCR) (Beltrán, 2013), fue la que nucleó a estos jóvenes radicales en sus pasos por la militancia universitaria. Con la excepción de pocos casos, algunos de más edad que habían militado en el Movimiento Universitario Reforma Auténtica (MURA) u otros que lo hicieron en pequeñas agrupaciones

[269]

independientes, la mayoría se inclinó por la tradicional rama universitaria del radicalismo. De los dieciséis entrevistados que militaron en una agrupación, trece lo hicieron en la Franja. Esta militancia, en sus casos, constituyó un espacio central de su vida cotidiana. A partir de ella se socializaron en el oficio político, pero también construyeron sólidos vínculos de amistad, en algunos casos de pareja. La intensidad con la que vivían el compromiso puede derivarse de que, en la mayoría de los casos, el involucramiento los llevó a acceder a cargos estudiantiles. En efecto, de estos dieciséis, trece accedieron a ellos. Es en este marco que puede rastrearse el origen del grupo de los «radicales universitarios», nucleados en torno a algunos jóvenes que ocuparon cargos estudiantiles en la década de 1980. Al calor del liderazgo de estos jóvenes, en las distintas facultades se tejieron relaciones que fueron conformando un grupo.

[270] Claro que la creación de este grupo no fue un fenómeno novedoso para el radicalismo universitario; por el contrario, siguió una tradición con antecedentes en la Junta Coordinadora Nacional, que tuvo su epicentro en esta provincia y en esta ciudad (Altamirano, 1987). No es la novedad lo que interesa señalar aquí, sino cómo cierta actividad social —la militancia—, cierta identidad partidaria —el radicalismo— y cierto contexto histórico —la primavera alfonsinista— constituyeron las condiciones propicias para fomentar nuevas formas de sociabilidad que derivarían en la construcción de una empresa colectiva en la que se embarcaron jóvenes que, justamente, querían «renovar» los grupos universitarios del radicalismo en Santa Fe.

La presencia creciente en cargos estudiantiles constituyó un primer paso en el camino de afianzamiento de lazos, determinación de objetivos comunes y creación de liderazgos (Blondel, 1987). Junto a este —como se verá en el próximo apartado—, la gestión universitaria permitió reforzarlos y ampliarlos. El pasaje de los cargos estudiantiles a los cargos de gestión universitaria ha sido la carrera más frecuente en este grupo. De los dieciséis individuos que militaron y tuvieron cargos estudiantiles, doce han ocupado luego cargos de gestión universitaria, pero cuatro han transitado por otros derroteros personales. Este es el caso de uno de los referentes del grupo, al que denominaremos Fernando, que pasó directamente de la política estudiantil a ocupar cargos políticos en el Concejo Deliberante de Santa Fe. Primero fue un «soldado», según sus palabras, trabajando de asesor cuando tenía solo 26 años, luego fue electo como concejal.

## 2. La gestión universitaria

Uno de los principales referentes del «radicalismo universitario» es Mario Barletta,<sup>1</sup> intendente de Santa Fe entre 2007 y 2011. Su trayectoria es distinta de la de los «jóvenes» descritos en el apartado anterior. Es uno de los «hermanos mayores», como lo presentó un miembro del grupo, ya que nació en 1953 y para la recuperación democrática ya tenía treinta años. Su participación estudiantil, por lo tanto, se inició en el periodo previo a la dictadura de 1976 dentro del MURA, una agrupación radical que luego fue parte de Franja Morada. Su trayectoria no incluyó, como en otros casos, cargos estudiantiles, tampoco un involucramiento temprano en la política partidaria, pese a su simpatía por el radicalismo, no participó de ninguna seccional radical ni tuvo cargos partidarios, y se afilió a la UCR de adulto, ya en el proceso de su candidatura a intendente.

Cuando Raúl Alfonsín asumió la presidencia en diciembre de 1983 Barletta era un joven ingeniero que había participado en proyectos importantes. Con la reapertura de las universidades, el rector normalizador, Benjamín Stubrin, le ofreció el cargo de decano normalizador de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (FICH) de la UNL. Inició así, con solo 29 años, una trayectoria en la gestión universitaria casi ininterrumpida, salvo por un breve periodo en la actividad privada hasta su ascunción como intendente de Santa Fe en 2007, que incluyó los cargos de secretario de Ciencia y Técnica, secretario general y rector. La trayectoria de Barletta es solo una muestra de la importancia que tuvo la gestión universitaria en la consolidación de vínculos y la construcción del grupo. En efecto, los «radicales universitarios» fueron articulándose a partir de las gestiones de Juan Carlos Hidago (1986-1994), Hugo Storero (1994-2000) y el propio Barletta (2000-2007). La generación de los «hermanos mayores» incluía a Barletta y a otros funcionarios universitarios, como Storero y Julio Schneider.

[271]

Fue durante la segunda mitad de la década de 1980 y en los primeros años de la de 1990 que los jóvenes militantes de la Franja Morada, a los que ya se hizo referencia, comenzaron a ganar cargos en la Mesa Nacional de la agrupación y también a ocupar compromisos en los órganos universitarios

---

<sup>1</sup> Hemos decidido presentar los nombres reales en los casos en los que se presentan datos públicos de los miembros del grupo analizado y modificarlos en los casos en los que se citan extractos de las entrevistas realizadas para garantizar el anonimato.

como consejeros estudiantiles. El grupo comenzó a afianzarse a partir de algunos objetivos comunes, destinado a ganar ciertos espacios institucionales, por ejemplo, uno de sus principales referentes había estado dos años en Buenos Aires, en la Mesa Nacional de Franja Morada, pero regresó para pelear por un lugar como consejero estudiantil. La reglamentación exigía haber aprobado más de la mitad de las materias y como él estaba más cerca de su espacio tuvo que «meter» quince materias en poco tiempo. Su «tarea militante», como afirma, era «estudiar». Finalmente, logró un lugar en el Concejo.

Eran años en los que el movimiento estudiantil se opuso a la reforma universitaria promovida por el presidente Carlos Menem, que finalmente se plasmó en la Ley de Educación Superior aprobada en 1995. En ese contexto, varios de estos jóvenes radicales promovieron un proyecto de «auto evaluación» universitaria como forma de contrarrestar la evaluación que proponía la ley. Uno de sus referentes, Alejandro Boscarol, logró imponer el proyecto como consejero superior y de este modo afianzó la relación con el rector Storero. Así, otra de sus figuras, José Corral, comenzó a trabajar en una oficina de la universidad que se denominó Unidad de Apoyo al Planeamiento y a la Evaluación, poco después fue nombrado secretario de Extensión Universitaria. Es a mediados de la década de 1990 que se encontraron los «hermanos mayores» con los «jóvenes». Si bien Corral ya conocía a Storero y a Barletta, no tenían un vínculo establecido, pero desde entonces se convirtió, junto con otros miembros del grupo, en parte del equipo más cercano de colaboradores y funcionarios universitarios de Barletta.

[272]

Al reflexionar sobre este encuentro, uno de sus principales referentes del grupo recuerda que ya por entonces conformaban un colectivo que tenía una «vocación política», un «planteo de universidad» y «sabíamos a dónde queríamos ir». Se produjo así un encuentro que marcó una etapa de consolidación grupal, orientada a la gestión universitaria. De este modo, puede pensarse la primera articulación entre individuos con orígenes diversos. No todos quienes participaron activamente en la militancia universitaria, ni todos quienes ocuparon cargos de gestión en los primeros años posteriores a la recuperación democrática terminaron en el grupo de los «radicales universitarios». Se observa así la primera intersección entre dos espacios, en la que los individuos caracterizados por su «multiposicionalidad» (Boltanski, 1973) son los que terminaron formando parte central del grupo político.

La gestión universitaria fue el espacio en el que el grupo se consolidó y se amplió. De los veintitrés entrevistados que forman parte del grupo y que ocuparon un cargo ejecutivo o legislativo en la Ciudad de Santa Fe entre 2007 y 2015, catorce tuvieron un paso previo por la gestión universitaria. No todos lo hicieron en cargos jerárquicos, pero sí en una carrera lo suficientemente larga como para consolidar lazos profesionales y, en no pocos casos personales, con los referentes o líderes del grupo. En suma, si el grupo se creó en torno a los espacios y a las prácticas de la sociabilidad de la militancia universitaria, su consolidación se debió, en buena medida, a la incorporación de nuevos lazos e intercambios, propios de la gestión de la educación superior.

La gestión universitaria fue el espacio que les permitió a varios miembros del grupo afianzar un perfil profesional y convertirse en «expertos» en determinadas áreas. Fueron numerosos los casos en los que los nombramientos en la Municipalidad respondieron a una lógica de continuidad de la gestión universitaria. Muchas áreas de gobierno fueron cubiertas por individuos que tenían a su cargo temáticas similares, aunque con un alcance y una lógica distintas. Esto ocurrió, por ejemplo, en las secretarías de Comunicación, Hacienda, Cultura o Desarrollo Social. Como se señaló antes, nueve de los veintitrés entrevistados que pueden considerarse parte importante del grupo, ya que han accedido a cargos de concejales o secretarios municipales, no pasaron por la gestión universitaria. Muchos de ellos, como se verá a continuación, tienen una trayectoria que mezcla lazos personales con participación política partidaria.

[273]

### 3. El partido

Otro miembro del grupo de los radicales universitarios entrevistados, al que nombraremos Roberto, pasó su juventud en los años de la recuperación democrática y despertó a la militancia a partir de sentirse cautivado por la figura de Alfonsín, una sensación que le transmitió su padre cuando solo tenía 14 o 15 años. Con esa edad comenzó a participar del centro de estudiantes de su colegio secundario, años más tarde inició sus estudios superiores. A diferencia de otros de sus compañeros del grupo político, no tuvo un paso por la militancia universitaria, no se formó en la UNL; cursó sus estudios en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), en la vecina ciudad de Paraná, pero no participó de la política estudiantil: «A la Facultad iba a estudiar. Estaba la Franja Morada y todo pero iba a estudiar. Militaba en Santa Fe en la Juventud Radical», recuerda; «Empezamos acá en este barrio,

que es la seccional sexta, barrio Roma, del partido radical] y de ahí empecé mi caminito de hormiga que fui uno a uno cumpliendo todo el estamento del ABC político partidario» (comunicación personal, 8 de abril, 2017). A los veinticuatro años llegó a ser presidente de la Juventud Radical de su seccional y a los treinta presidente de la Juventud Radical del Departamento de la Capital. Inició así un camino de continuos cargos partidarios, no solo en la rama juvenil, casi en paralelo comenzó una carrera ininterrumpida de cargos políticos, que incluyeron los de asesor de concejal, secretario de bloque de concejales, concejal, cargos ejecutivos municipales y provinciales. Al describir su trayectoria, señala la importancia que tuvo una figura a la que reconoce como su «jefe político» de su «grupo interno», porque «el radicalismo tiene muchos grupos internos». Fue él, electo concejal, quien lo convocó como asesor y le abrió así un camino posterior.

La trayectoria de este entrevistado es una muestra de que el pasaje por la militancia y la gestión universitaria, si bien ha tenido una relevancia indudable para la construcción y la consolidación del grupo, que no casualmente se denomina de «radicales universitarios», no ha sido una condición excluyente. Esto se debe a que algunos de los «jefes» o «referentes» del grupo articularon su paso por la política universitaria con la inserción en las estructuras partidarias de la UCR.

[274]

De este modo, algunos de referentes del grupo, como Darío Boscarol o Julio Schneider, participaron en paralelo en el ámbito universitario como partidario y fueron los primeros del grupo en lograr un cargo público al ser electos concejales en 1993 y 1999, respectivamente. Esta implantación múltiple los ubicaba en un lugar de nexo entre espacios diversos. Así como permitió, por un lado, la incorporación de militantes partidarios que no formaban parte de las agrupaciones universitarias, como el caso mencionado más arriba, por el otro, fortaleció la posibilidad de un mayor vínculo con las autoridades universitarias. El propio Barletta no tuvo ningún cargo partidario, ni participó activamente en el radicalismo, pero dado su rol institucional en la universidad los dos concejales radicales electos que salieron de la UNL —ya mencionados— los llamaban para armar reuniones de trabajo y discusión política.

Esta descripción permite ubicar la participación en las estructuras formales del partido en su justa medida. Es claro que no se trataba de un grupo de militantes «independientes»: su vínculo con el radicalismo no era

solo de simpatía, sino que sus referentes más encumbrados participaron de las estructuras partidarias desde muy jóvenes. No fueron, sin embargo, parte del grupo que dominó al radicalismo santafesino en los últimos años de la década de 1990 y los primeros años del siglo xx. La relación con la universidad, en efecto, no era valorada por parte de la dirigencia partidaria de la ciudad que privilegiaba una militancia barrial, mediada por las estructuras partidarias y no por la universidad. Este «radicalismo barrial», tal como es conocido en Santa Fe, es una facción partidaria contraria a la de los «universitarios» que cuenta con sus propios liderazgos y candidaturas.

La primacía del radicalismo universitario se alcanzó a partir de la elección de Mario Barletta como intendente municipal. Hasta entonces, habían ubicado a algunos concejales en el Concejo Deliberante de Santa Fe y logrado imponer la candidatura a intendente del rector Hugo Storero en 1999, pero sin ganar las elecciones, las cuales quedaron en manos del PJ. En este sentido —como se observó en los apartados anteriores—, el grupo fue creciendo, fundamentalmente, de la mano de la gestión universitaria, pero sin dejar de participar activamente en las luchas internas del radicalismo.

La socialización partidaria y la participación activa en los órganos de la UCR ha sido una constante para buena parte de los miembros del grupo. Casi la totalidad de los entrevistados confirmaron estar afiliados a la UCR, es decir que quienes forman parte del grupo político son hombres y mujeres no solo simpatizantes, sino formalmente vinculados al partido. En algunos casos, se trata de un vínculo de muchos años que se remonta a la adolescencia o a la juventud, en otros, a una relación más cercana en el tiempo, ligada a un gesto destinado a mostrar el involucramiento en el proyecto político del grupo.

Visto desde el partido político, es evidente que la universidad es uno de los entornos partidistas del radicalismo santafesino; sin embargo, si el enfoque se corre del partido hacia el grupo como espacio de sociabilidad y construcción política, se observa que no es posible reducir al segundo como un simple entorno del primero. Por un lado, porque no todos los miembros del grupo formaron parte activamente de las dinámicas partidarias, por el otro, porque su conformación se originó en torno a las dinámicas universitarias, tanto estudiantiles como de gestión. En este sentido, la historia del grupo está marcada por una construcción dentro del campo universitario, aun cuando algunos de sus referentes eran activos participantes del radicalismo.

[275]

La incorporación de algunas figuras centrales como Storero o Barletta, pero también varios de los secretarios universitarios que este último nombró en su gestión, los cuales no provenían de la política partidaria, solo puede comprenderse por la autonomía relativa de lo universitario respecto de lo partidario.

Si bien nunca tuvo una total autonomía respecto del espacio del radicalismo santafesino, la consolidación grupal se asoció, según muchos de sus participantes, a la experiencia de gestión universitaria que los llevó luego a decidir dar la pelea por el gobierno de la ciudad. Ese salto, sin embargo, fue posible gracias a la intermediación entre ambos campos, el universitario y el partidario, por aquellos que, si bien eran más jóvenes que las autoridades universitarias, tenían una larga experiencia en las «batallas» internas del radicalismo. Como recuerda uno de los principales referentes del grupo, al que se llamará Jaime, Storero «había sido presidente del Colegio de Arquitectos, venía, digamos, de un tipo muy activo en la sociedad civil, pero no tanto en la política partidaria». Y lo mismo ocurría con Barletta:

[276]

Nosotros teníamos quince años menos, pero teníamos muchos campeonatos más encima que él que se asomaba a la vida política, digamos. Incluso, cuando fue candidato a intendente, nosotros teníamos en el lomo muchas elecciones internas, generales y qué se yo [...]. Ni Hugo ni Mario habían tenido esa experiencia política que sí habíamos tenido nosotros, ellos habían tenido una vida más universitaria, digamos (comunicación personal, 14 de mayo, 2018).

La «movilización» (Chazel, 1975) de estas figuras universitarias fue producto del empuje de quienes formaban parte del entramado partidario. En este sentido, puede hablarse de un «reclutamiento» en el sentido tradicional del término, asociado con el modo en que los partidos políticos seleccionan a sus candidatos de diversos medios sociales e institucionales. Pero en este caso la relación es más compleja, ya que no involucra solo el acceso a cargos dentro del campo político-partidario, sino relaciones que se establecen entre espacios diferentes. A modo de ejemplo, varios de los entrevistados han dicho que en el contexto de los primeros años de la recuperación democrática quien «convocó» a Barletta a la universidad fue Darío Boscarol, pero no para que ocupar un lugar «político», sino de gestión universitaria. Como ya se expuso, la figura de Barletta distaba de poder ser asociada a un afiliado con participación activa en los órganos partidarios del radicalismo.

#### 4. La municipalidad

Otro de los entrevistados, al que se llamará Germán, nació en un pueblo del centro de la provincia de Santa Fe en 1954. Al finalizar sus estudios secundarios se trasladó a Rosario para estudiar ingeniería civil. Se recibió a fines de la década de 1970 y desde entonces hasta 2007 se dedicó a ejercer su profesión en forma privada. Cuando asumió Barletta, lo nombró secretario de Obras Públicas y Recursos Hídricos de la Municipalidad de Santa Fe, cargo que continuó ejerciendo en la intendencia de José Corral. De los entrevistados del grupo de los «radicales universitarios», es de los pocos que no tuvieron paso por la militancia universitaria, por la gestión universitaria o por la militancia partidaria. Más bien, sigue el perfil de quienes deciden, luego de una extensa actividad en la actividad privada, dar el salto a la función pública. Al contar este «salto», recuerda:

Barletta me ofreció el cargo y también evaluó mi currículum profesional y, bueno, me pareció bueno el desafío porque yo ya había trabajado mucho en mi actividad privada y me parecía bueno cambiar. Fundamentalmente, me parecía muy bueno por la calidad de persona que era en ese momento y es el exintendente Mario Barleta. Me pareció que estaba formando un gabinete muy serio y me pareció que estaba bueno dejar por algunos años la actividad privada y ejercer lo público para ver cómo era la actividad pública (comunicación personal, 4 de mayo, 2017).

[277]

Su elección para una secretaría muy sensible a los problemas de Santa Fe, como son las inundaciones (Beltramino, 2018), y en una temática muy identificada con la *expertise* del propio Barletta es una muestra de que la pertenencia al núcleo grupal y el pasaje por las distintas etapas e instituciones del *cursus honorum* de la política universitaria y partidaria no fue una condición excluyente para ocupar un cargo ejecutivo, una vez que el proyecto de «ganar la ciudad» se concretó.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que se trató de casos excepcionales. En total, entre la gestión de Barletta y la primera de Corral fueron veinte individuos, trece varones y siete mujeres, quienes ocuparon los cargos más altos de la jerarquía ejecutiva municipal. Solo tres provenían, al momento de asumir, del sector privado, el resto dio el salto desde la universidad o de otros cargos públicos. Esto muestra el carácter político del

grupo, que al acceder a gobernar la ciudad contaba con una extensa red de vínculos dentro de sus propios militantes para poder reclutar allí a la mayoría de sus funcionarios; pero también que estos tenían un perfil técnico como consecuencia del pasaje por la gestión universitaria. A diferencia de otras empresas político-electorales exitosas que llegan al poder sin una estructura técnica de apoyo, en este caso se trataba de un grupo ya consolidado que se propuso dar un salto desde la universidad a la ciudad.

En efecto, los relatos de quienes forman parte del grupo desde sus orígenes y son los principales referentes o líderes del espacio narran el pasaje entre la universidad y la municipalidad como producto de un proyecto para el cual desplegaron las estrategias que consideraron, dentro de las limitaciones propias de una reflexividad situada, más adecuadas en cada momento. El primer intento por ganar la intendencia, infructuoso, fue en 1999, cuando ungieron como candidato radical de su sector al rector Storero, en unas elecciones que todavía se regían por la Ley de lemas.<sup>2</sup> El grupo repitió el intento en 2003, también con resultado esquivo.<sup>3</sup> Sin embargo, pese a las derrotas, las elecciones fueron la posibilidad de mantener representación en el Concejo Deliberante, algo que el grupo ya había logrado con la elección de Darío Boscarol como concejal, en tres periodos consecutivos desde 1993 a 2005. En efecto, desde 1999, en todas las elecciones del periodo considerado en este artículo, el grupo logró acceder a por lo menos una banca en el Concejo Deliberante.<sup>4</sup>

La candidatura de Barletta de 2007, en este sentido, puede ser considerada como el resultado de un proceso iniciado varios años antes. Hay factores políticos e institucionales que hicieron a esas elecciones propicias para el triunfo, como la eliminación de la Ley de lemas (Rulli y Centeno,

<sup>2</sup> La Ley de Lemas consistía en la posibilidad de que cada partido o «lema» presentara varios candidatos para un mismo cargo. La victoria quedaba en manos del candidato más votado del lema ganador. En la elección de 1999, Hugo Storero obtuvo 55 267 votos y fue el más votado de su lema; sin embargo, perdió la elección frente al candidato peronista Marcelo Álvarez que obtuvo 82 423 votos, de un lema que alcanzó 107 537 votos. Sobre las implicancias de esta modalidad electoral en Santa Fe, véase Silvia Robin (1994).

<sup>3</sup> En esa elección resultó ganador Martín Balbarrey que obtuvo 36 240 votos, de un lema que alcanzó 89 043 votos. Storero volvió a ser vencedor de su lema, con 24 986 votos, de un total de 56 560.

<sup>4</sup> En 1999 y 2003 fue electo Julio Schneider, en 2001 Alejandro Boscarol, en 2005 Carlos Pereira, en 2007 Adriana Molina, en 2009 José Corral, en 2011 Ariel Rodríguez y en 2013 Adriana Molina y Mariano Cejas.

2006) o los recuerdos cercanos de las inundaciones en la ciudad en 2003 y 2007 (Beltramino, 2018). Estos temas, sin embargo, exceden los alcances de este artículo. Es de interés señalar, en cambio, el rol desempeñado por la estrategia grupal. Uno de los principales referentes, al quien se referirá como Jaime, recuerda que en 2007 el candidato del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), Hermes Binner, quería contar con Barletta como su candidato a vicegobernador. El escenario era auspicioso, ya que las encuestas mostraban que tenía una gran posibilidad de ganar, como finalmente sucedió: Binner fue electo gobernador con 48,6% de los votos. Algunos del grupo pensaban que «tenían que agarrar» porque era algo «seguro»; otros, entre los que estaban los principales referentes, creían que no porque el «objetivo del grupo político era la ciudad», porque, como también expresa Jaime, «es poder político real, digamos. La Vicegobernación es como que vos acompañas el proyecto político de otro, pero como que el grupo logra crecer ganando la ciudad. Ya teníamos concejales».

En 2006 Barletta no se imaginaba ser intendente, ya que estaba transitando su gestión como rector. Fue el grupo de «jóvenes» quienes acudieron a su oficina con la propuesta de su candidatura. La idea, al principio, no pareció atraer al rector, que por esos días estaba preparando un viaje a Francia por cuestiones de gestión universitaria. Sin embargo, en poco tiempo, la idea no le pareció tan descabellada. Luego de volver a su casa, tomó el teléfono y les dijo: «vénganse a casa».

[279]

### **Conclusión: el grupo como objeto de análisis de los procesos políticos urbanos**

El estudio del grupo de los radicales universitarios tiene ciertas particularidades, propias de la realidad local de la ciudad de Santa Fe; sin embargo, el análisis empírico puede ser útil a la hora de emprender otras investigaciones similares, a partir de seis puntos a tener en cuenta:

En primer lugar, las identidades y tradiciones políticas. Las referencias a las identidades políticas constituyen una amalgama que permite cierto reconocimiento por parte de un conjunto de individuos. En el caso abordado, el radicalismo no solo es un partido político, sino una referencia que para muchos de los entrevistados se asocia con aspectos ligados con las historias familiares, las vivencias cotidianas de su niñez o adolescencia, sus relaciones de amistad, entre otros. En este sentido, constituye una identidad política

que, más allá de una definición ideológica, es parte de un espacio de reconocimiento mutuo, que potencia el vínculo con el otro. A diferencia de lo que ocurrió en algunas ciudades del país, como en Buenos Aires, donde el radicalismo fue perdiendo peso en los últimos años del siglo xx y los primeros del xxi (Obradovich, 2016), en Santa Fe el radicalismo se mantuvo como una tradición presente en una parte significativa de sus clases medias, al igual que en otras ciudades del país. Este peso es el resultado de un proceso sociohistórico, tanto en el ámbito político como en el socio-urbano. Es por ello que, como muestran las entrevistas, el análisis de estas tradiciones permite comprender la relación que vincula al individuo con el grupo, pero también al presente con el pasado.

En segundo lugar, las generaciones. Estas pueden ser definidas de dos maneras: una ligada a la edad biológica, otra a la política. En el primer caso, asociada con el momento de nacimiento, en el segundo, con el de ingreso a la actividad política, frecuentemente a través de la militancia. En el caso aquí analizado, se expresan ambas dimensiones: se trata de un conjunto de individuos que, en su mayoría, nacieron en fechas cercanas e ingresaron a la política en el mismo contexto histórico. Eso favoreció el desarrollo de vínculos interpersonales, indispensables a la hora de conformar un grupo; sin embargo, no fue óbice de establecer vínculos con los «hermanos mayores». En ese sentido, el análisis del modo en que se crean esos vínculos intra e intergeneracionales es otro punto que coadyuva a la comprensión del modo en que se constituye y refuerza el grupo político.

En tercer lugar, las movilizaciones. La existencia de determinadas tradiciones políticas en miembros de una misma generación puede dar lugar al encuentro de individuos bajo determinadas condiciones sociopolíticas. En el caso analizado, la «primavera democrática» en general y la figura de Raúl Alfonsín en particular, parece haber sido un imán que movilizó a muchos jóvenes de entonces y que los condujo a nuclearse en torno a un proyecto grupal común. En este sentido, el grupo de los radicales universitarios es tributario de la generación alfonsinista y esto le dio cierto sentido de unidad e identificación común, aun cuando, como observó, no es excluyente.

En cuarto lugar, las instituciones. Una de las virtudes de centrar el análisis de los grupos es que las instituciones son observadas en la medida —y solo en la medida— que desempeñan un rol en la creación de lazos colectivos, es decir, sin presuponer una importancia que quizá no tengan.

No todos los grupos políticos se consolidan transitando por las mismas instituciones, estas son, en muchos casos, espacios que permiten el desarrollo de proyectos grupales. En el caso analizado se observa que la universidad, el partido y la municipalidad han constituido las instituciones más significativas. La trayectoria del grupo puede leerse como una estrategia de posicionamiento en todas ellas y la búsqueda por ganar espacios que les permita pasar de una a otra, pero también se observa que tienen cierta autonomía relativa, ya que no todos sus miembros han tenido una participación activa en todas.

En quinto lugar, las redes. Las relaciones de los individuos que forman parte del grupo se establecen a partir de una red de vínculos que, si bien transitan por los espacios institucionales, los desbordan ampliamente. Las relaciones familiares, de amistad, de vínculo profesional e incluso de vecindad, máxime en una ciudad media como Santa Fe, refuerzan las relaciones y crean vínculos sólidos. De acuerdo con los entrevistados, con el correr de los años los vínculos políticos se funden con las relaciones afectivas. En este sentido, la creación del grupo no puede dissociarse del análisis de las formas de sociabilidad que entrelazan a una red de vínculos personales y permiten crear la idea de un «nosotros» que se opone a un «otro».

En sexto lugar, los liderazgos, un rol fundamental en la política. La mayoría de quienes participan activamente en la vida política reconocen con frecuencia referentes o «padrinos», a través de quienes entraron en política y en relación con quienes se construyen lazos de lealtad. Si bien estos liderazgos no son fijos, constituyen por lo general el nodo sobre el cual se despliega una serie de relaciones secundarias. El caso estudiado en estas páginas muestra esto. El grupo se conformó sobre la base de pocos referentes políticos de la vida estudiantil universitaria que entablaron vínculos con algunas autoridades universitarias. Así se constituyó un «núcleo» complementado por individuos que fueron acercándose y ocupando diversos lugares en el entramado de relaciones grupales.

En síntesis, las tradiciones, generaciones, movilizaciones, instituciones, redes y liderazgos permiten realizar una génesis de la conformación y consolidación de los grupos políticos, contribuyendo a comprender el modo en que la sociabilidad política se despliega en diversos contextos socio-urbanos.

[281]

## Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.

2. Agulhon, Maurice (2009). *El círculo burgués. La sociabilidad en Francia. 1810-1848*. Buenos Aires: Siglo XXI.

3. Altamirano, Carlos. (1987). La Coordinadora: elementos para una interpretación. En: Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (comps.). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (pp. 295-332). Buenos Aires: Puntosur.

4. Annunziata, Rocío. (2016). Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación. En: Mauro, Sebastián; Ortiz de Rozas, Victoria y Paratz Vaca Narvaja, Martín (comps.). *Política subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. Buenos Aires (pp. 315-334). Buenos Aires: CEAP-UBA.

5. Auyero, Javier. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

6. Beccaria, Luis; Feldman, Silvio; González Bombal, Inés; Kessler, Gabriel; Murmis, Miguel y Svampa, Maristella. (2002). *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Los Polvorines: UNGS.

[282]

7. Beltramino, Tamara. (2018). Riesgos colectivos, debate público y respuestas institucionales a las inundaciones en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe) entre 2003 y 2011. *Quid*, 16 (8), pp. 230-234.

8. Beltrán, Mónica. (2013). *La Franja, de la experiencia universitaria al desafío del poder*. Buenos Aires: Aguilar.

9. Blondel, Jean. (1987). *Political Leadership: Towards a General Analysis*. London: SAGE.

10. Boltanski, Luc. (1973). L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. *Revue de Sociologie Française*, 14 (1), pp. 3-26. <https://doi.org/10.2307/3320321>

11. Bourdieu, Pierre (1986). L'illusion biographique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 62-63, pp. 69-72. <https://doi.org/10.3406/ars.1986.2317>

12. Briquet, Jean-Louis, (1994). Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique. *Politix*. 7 (28), pp. 16-26. <https://doi.org/10.3406/polix.1994.1879>

13. Briquet, Jean-Louis et Sawicki, Frederic. (1989). L'analyse localisée du politique. *Politix*. 7, pp. 6-16. <https://doi.org/10.3406/polix.1989.1392>

14. Chazel François. (1975). La mobilisation politique: problèmes et dimensions. *Revue Française de Science Politique*. 25 (3), pp. 502-516. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1975.393616>

15. Dahl, Robert. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University.

16. Dubar, Claude (1998). Trajectoires sociales et formes identitaires: clarifications conceptuelles et methodologiques. *Sociétés Contemporaines*, 29, pp. 73-85. <https://doi.org/10.3406/socco.1998.1842>

17. Espejel Espinosa, Alberto. (2013). El estado de la cuestión de los grupos al interior de los partidos. Entre facciones, fracciones y tendencias. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 11 (1), pp. 131-154.

18. Gaxie, Daniel. (1994). Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique. *Politix*, 28, pp. 140-148. <https://doi.org/10.3406/polix.1994.1888>

18. González Bernaldo de Quirós, Pilar (2001). *Civilidad y política en los orígenes de la Nación argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*. Buenos Aires: FCE.

20. González Bernaldo de Quirós, Pilar. (2008). La «sociabilidad» y la historia política. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Recuperado de <http://journals.openedition.org/nuevomundo/24082>

21. Granovetter, Mark. (1973). The Strength of Weak Ties. *The American Journal of Sociology*. 78 (6), pp. 1360-1380. <https://doi.org/10.1086/225469>

22. Gurvitch Georges. (1938). *Las formas de la sociabilidad: ensayos de sociología*. Buenos Aires: Losada.

23. Ihl, Olivier. (2002). Socialisation et événements politiques. *Revue Française de Science Politique*. 52 (2-3), pp. 125-144. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2002.403704>

24. Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (comps.). (2010). *Sociologie de l'institution*. Paris: Belin.

25. Landau, Matías. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

26. Losada, Leandro. (2008). *La alta sociedad en la Buenos Aires de la Belle Époque*. Buenos Aires: Siglo XXI.

27. Manheim, Karl. (1993). El problema de las generaciones. *Revista Española de Investigación Sociológica*, 62, pp. 193-242. <https://doi.org/10.2307/40183643>

28. Meccia, Ernesto (dir.). (2019). *Biografías y sociedad. Métodos y perspectivas*. Santa Fe: UNL.

29. Mellado, Virginia. (2015). Socialización y formación de las élites políticas argentinas: itinerarios universitarios y aprendizajes. *Pro-Posições*, 26 (2), p. 163-185. <https://doi.org/10.1590/0103-7307201507707>

30. Obradovich, Gabriel. (2016). *La conversión de los fieles. La desvinculación electoral de las clases medias de la Unión Cívica Radical*. Buenos Aires: Teseo.

31. Passeron, Jean-Claude. (1990). Biographies, flux, itinéraires, trajectoires. *Revue Française de Sociologie*, 31 (1), pp. 3-22. <https://doi.org/10.2307/3321486>

32. Robin, Silvia. (1994). Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe. *Estudios Sociales*, 1 (6), pp. 85-95. <https://doi.org/10.14409/es.v6i1.2313>

33. Rulli, Mariana y Centeno Lappas, Federico. (2006). Procesos de reforma política: la derogación de la Ley de Lemas en Santa Fe. *Temas y Debates*, 10 (12), pp. 151-180.

34. Sautú, Ruth (comp.). (1999). *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

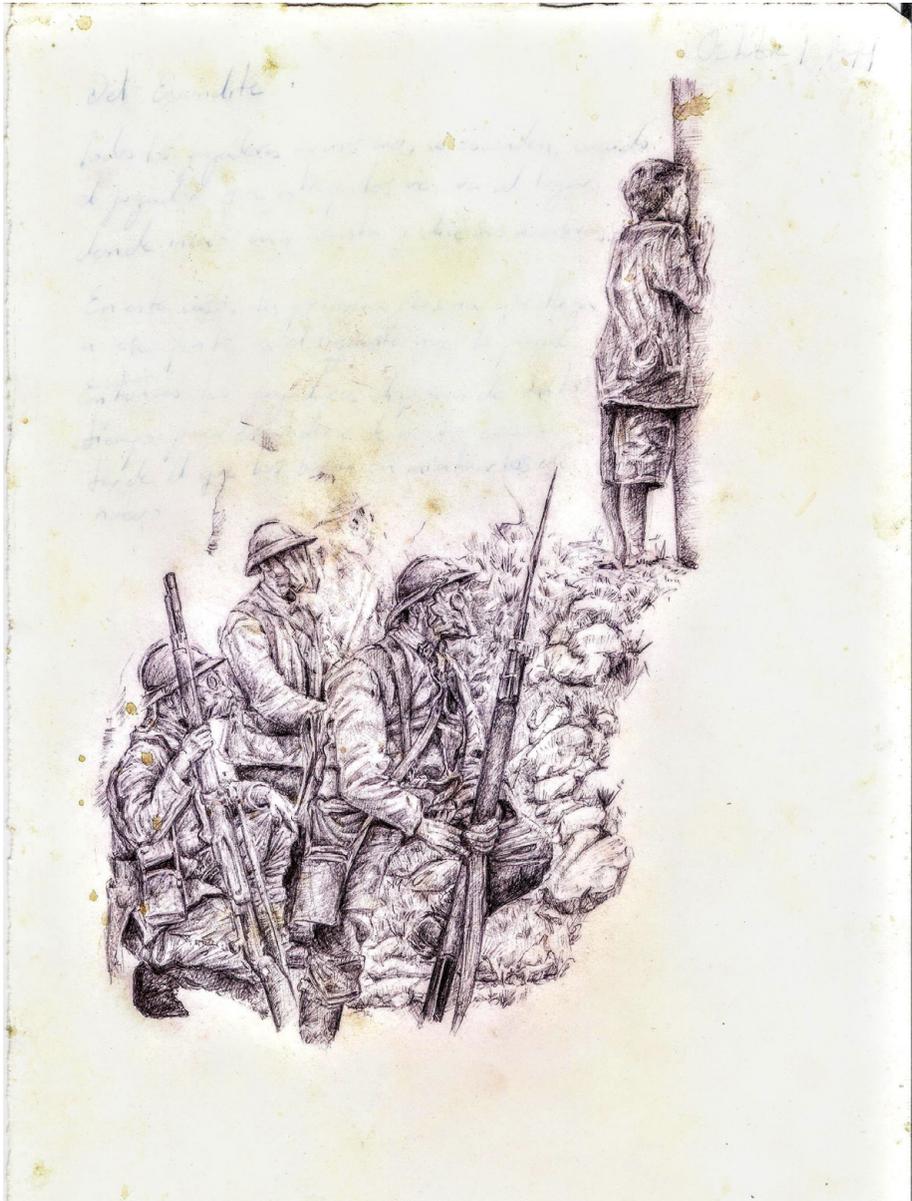
35. Sawicki, Frédéric. (2011). Para una sociología de los entornos y las redes partidistas. *Revista de Sociología*, 25, pp. 37-53. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2011.27497>

36. Simmel, Georg. (2002). *Cuestiones fundamentales de sociología*. Barcelona: Gedisa.

37. Solís Delgadillo, Diego. (2017). Hacia una definición del concepto grupo de interés. *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (50), pp. 83-101. <https://doi.org/10.18504/pl2550-005-2017>

38. Vázquez, Melina; Vommaro, Pablo; Núñez, Pedro y Blanco, Rafael (comps.). (2017). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Buenos Aires: Imago Mundi.

## Reseña crítica



Sebastián Zea Quintero

*Sin título*

De la serie *Del juego y el hombre*

Lápiz sobre papel

2017

Medellín



**Smith, Molly & Mac, Juno. (2018).  
*Revoltng Prostitutes. The Fight for Sex Worker’s Rights.*  
New York and London: Verso.\***

**En nombre propio. La lucha por la descriminalización  
del trabajo sexual**

**Resumen**

El texto aborda los principales argumentos que Molly Smith y Juno Mac esgrimen en contra de la legalización y la criminalización —bien sea parcial, total o la alternativa nórdica— del trabajo sexual y a favor de la descriminalización. La tesis principal de las autoras es que solo este último modelo asegura los derechos laborales de las trabajadoras sexuales. Aunque en ocasiones pueden llegar a sobredimensionar el impacto positivo del cambio legislativo hacia la descriminalización, Smith y Mac presentan argumentos convincentes, en especial cuando urgen al público a pensar en el trabajo sexual, no desde lo que simboliza, sino desde los impactos materiales que puede tener sobre aquellas que lo ejercen.

**Palabras clave**

[286]

Prostitución; Trabajo Sexual; Criminalización; Legalización; Descriminalización.

**In Their Own Name.  
The Fight to Decriminalize Sex Work**

**Abstract**

The text introduces the main arguments developed by Molly Smith and Juno Mac against the legalization and criminalization of sex work -weather it be partial, total or the nordic model- and in favor of decriminalization. The main theses put forth by the authors is that only the last model guarantees labor rights for sex workers. Even though they might overstate the positive impact of legislative change towards decriminalization, Smith and Mac present convincing arguments, especially when they urge the public to think about sex work not through what it may simbolize, but from the standpoint of the material outcome it has over those who engage in it.

**Keywords**

Prostitution; Sex Work; Criminalization; Legalization; Decriminalization.

---

\* DOI: 10.17533/udea.espo.n58a13

Como adjetivo, la palabra inglesa *revolting* significa la propiedad de causar asco intenso. Como verbo, significa ser partícipe de una revuelta. La prostituta, fuente de asco —origen de la perversión moral y la destrucción de la familia—, y la prostituta, sujeto político —ser hablante; ciudadana—. Esta fractura no es nueva ni moderna, como sí lo es hablar de trabajo sexual y, por ende, también de derechos laborales. Molly Smith y Juno Mac, ambas trabajadoras sexuales de Reino Unido, publican este libro como parte de una revuelta mundial de prostitutas que luchan para que su trabajo sea descriminalizado.

Hay cinco grandes modelos jurídico-políticos que regulan el trabajo sexual: criminalización total, criminalización parcial, la alternativa nórdica, legalización y descriminalización total. La tesis central del libro de Smith y Mac es que todos los modelos, con excepción del último, precarizan aún más las condiciones materiales del trabajo sexual. Cómo exactamente, se detallará a continuación. Pero antes, es necesario expresar los supuestos sobre los cuales las autoras abordan su investigación.

En primer lugar, el mercado sexual es profundamente sexista: hay una disparidad de poder entre las trabajadoras sexuales —en su mayoría mujeres—<sup>1</sup> y los clientes —en abrumadora mayoría hombres—, esto no implica, sin embargo, que el trabajo sexual sea, por definición, «violación» o «explotación patriarcal», como lo sugieren gran parte de las feministas abolicionistas y carcelarias.<sup>2</sup> Para parafrasear a Martha Nussbaum (1998), bajo el capitalismo, todos los trabajadores asalariados «venden» partes de su cuerpo a cambio de dinero.

[287]

Lo que diferencia el trabajo sexual de otro tipo de trabajos es que —en segundo lugar— está sujeto a la estigmatización. La palabra «prostituta» viene del latín *putida*, que significa putrefacción y mal olor. La venta de servicios sexuales se asume como una perversión moral, porque el sexo —y sobre todo, los cuerpos que lo consuman— es demasiado «especial» como para ponerle un precio. De aquí que los cuerpos de las trabajadoras sexuales sean simbolizados a partir de las referencias a su «uso excesivo», la infestación de enfermedades venéreas y la carencia de un alma, o en el lenguaje moderno, la falta de dignidad.

---

<sup>1</sup> Aunque, por supuesto, esto no niega que haya hombres —muchos de ellos LGBTQ— que sean trabajadores sexuales.

<sup>2</sup> Es decir, las feministas que abogan por la criminalización total del trabajo sexual.

Lo que sorpresivamente se suele ignorar es que —en tercer lugar— las trabajadoras sexuales están en este mercado porque necesitan dinero. Frente a la amenaza inminente de la pobreza, el callejón sin salida de un trabajo precario o simplemente como una medida para mantenerse a flote, el trabajo sexual sigue siendo una opción disponible en todo momento. El problema es que el imperativo económico de la trabajadora sexual es materialmente diferente al interés del cliente de tener sexo.<sup>3</sup> De ahí que bajo los modelos que no son la descriminalización, las trabajadoras sexuales deban correr más riesgos con tal de terminar el día con el dinero que necesitan.

Todo esto para desembocar en el cuarto supuesto, y es que, *bajo las mismas garantías legales*, el trabajo sexual no es más patriarcal, ni más violento, ni más sexista que el trabajo doméstico no remunerado o que cualquier otro trabajo remunerado. Sobre todo, las trabajadoras sexuales no tienen por qué demostrarle a nadie que su trabajo les gusta o que les ayuda a realizarse como personas. En otras palabras, nadie debe cargar con el peso de demostrar que su trabajo es valioso para poder acceder a derechos laborales.<sup>4</sup>

[288]

Con esto, las autoras logran demostrar cómo la criminalización y todas sus variantes —parcial, total y el modelo nórdico— empeoran las condiciones laborales de las trabajadoras sexuales. En el modelo de la criminalización parcial, el cual opera en Inglaterra, Escocia y Gales, el acto de comprar y vender sexo es legal, pero todas las actividades que le acompañan son ilegales —proxenetismo y mantenimiento de burdeles, ocupar el espacio público con la intención de vender y comprar servicios sexuales—. Este modelo privilegia a las trabajadoras sexuales de mayor poder económico, aquellas que tienen dinero para arrendar su propio espacio, publicitar sus servicios por Internet y tener acceso a información sobre clientes, y precariza el trabajo de las trabajadoras sexuales más vulnerables a los abusos, generalmente las inmigrantes indocumentadas que trabajan en la calle. A esto se le suma el hecho que la legislación defina el burdel como un espacio donde dos o más personas se benefician del trabajo sexual. Bajo esta definición, al arriendo compartido por dos trabajadoras sexuales, con el objetivo de disminuir gastos y de tener un lugar de trabajo más seguro, constituye un crimen.

---

<sup>3</sup> Simplemente, porque la trabajadora sexual necesita el dinero mucho más de que lo que el cliente necesita comprar sus servicios.

<sup>4</sup> Es claro que este supuesto solo aplica para trabajos donde existe un consentimiento de todas las partes involucradas y en los cuales no hay un daño a la integridad física de una persona, lo cual excluye el sicariato, por ejemplo, de ser un trabajo.

El modelo de criminalización total, vigente en países como Estados Unidos, Sudáfrica y China, entre otros, criminaliza a todas las partes involucradas en la compra-venta de servicios sexuales. El problema con este modelo es que así tengan que correr riesgos enormes las trabajadoras sexuales tienen necesidades económicas que tienen que seguir cumpliendo, por lo cual la criminalización las envuelve en una puerta giratoria de arrestos que las condena en lugar de «liberarlas» —tener un pasado criminal implica la pérdida de custodia de sus hijos, de subsidios y programas sociales, y del acceso a otros trabajos formales—. El patrón de abusos se exagera aún más cuando la criminalización es total: la trabajadora sexual no tiene ningún incentivo para denunciar violaciones, sobornos y golpizas si sabe que ella incurrió en una actividad ilegal.

Una alternativa que usualmente se aplaude es el modelo nórdico, en el cual se descriminaliza la venta de sexo, pero se criminaliza su compra y el involucramiento de terceras partes. Pero al criminalizar la compra de servicios sexuales, argumentan Smith y Mac, los clientes que están dispuestos a correr el riesgo de arresto son aquellos que, en primer lugar, no tienen nada que perder. Esto significa clientes volátiles y agresivos que, además, tienen todas las herramientas para permanecer en el anonimato.<sup>5</sup> En suma, al criminalizar la demanda, el modelo nórdico reduce las medidas de seguridad disponibles para las trabajadoras sexuales, quienes siguen estando en riesgo de criminalización en caso de trabajar conjuntamente —pues esto constituye un burdel— y de encontrarse indocumentadas.

[289]

Aunque la legalización parezca ser la única alternativa viable para garantizar los derechos laborales de las trabajadoras sexuales, Mac y Smith tienen cuidado al resaltar la diferencia entre legalización y descriminalización. El primero de estos modelos estipula que el trabajo sexual legal es aquel que cumple con los requisitos regulatorios impuestos por el Estado, el problema es que las trabajadoras sexuales que no cumplen con la reglamentación siguen habitando espacios de vulneración y precarización. Por ejemplo, en países como Alemania y Holanda las trabajadoras sexuales no pueden adquirir una licencia si tienen un pasado criminal, si son inmigrantes indocumentadas o si son portadoras de VIH.

---

<sup>5</sup> El anonimato del cliente es otro problema para las trabajadoras sexuales, en especial para aquellas que trabajan desde su domicilio o que realizan visitas a las casas de sus clientes, pues estos se rehúsan a brindar información básica que la trabajadora sexual utiliza para permanecer segura, ya que los puede incriminar.

En Colombia, a pesar de que la Corte Constitucional ha reiterado en varias ocasiones que la prostitución es un trabajo legal y que el Estado tiene la responsabilidad especial de proteger a la población vulnerable que la ejerce —en especial a las madres cabeza de familia— (Sentencia T-629 de 2010; Sentencia T-736 de 015; Sentencia T-073 de 2017), el tercer capítulo del quinto título del Código de Policía reglamenta el «ejercicio de la prostitución», de manera que, por ejemplo, se prohíbe «su ejercicio por fuera de las zonas u horarios asignados para ello o contrariando lo dispuesto en las normas o en el reglamento pertinente de carácter distrital o municipal» (artículo 44). Fidelia Suárez, coordinadora nacional de la Asociación de Mujeres Buscando Libertad (Asmubuli) y fundadora del primer sindicato legalmente reconocido de trabajadoras sexuales de Colombia, Sintrasexco, en comunicación personal con José Miguel Nieto (2015), lamenta que dicho código también las obligue a realizar un curso compulsorio del uso del condón, cuyo certificado de conclusión deben portar. Según Suárez, si no portan este documento, es usual que la Policía les pida sobornos o sexo a cambio de no tomar medidas en su contra. En un estudio realizado por la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex, 2017) que incluye a Colombia, casi 81% de las trabajadoras sexuales reportaron haber experimentado alguna forma de discriminación, 82% de estas a causa de ser trabajadora sexual; además, 75% reportó haber sufrido algún tipo de abuso de autoridad o violencia en el trabajo —33% sufrió violencia verbal y maltrato psicológico, 30% extorsión, 17% violación o abuso sexual, 13% violencia física y el restante 7% otro tipo de violencia—.

[290]

Entonces, aunque en Colombia la legalización del trabajo sexual todavía no está en exceso regulada de maneras que pueden ser perjudiciales para las personas que lo ejercen, a pesar de que ha habido varios intentos por promulgar leyes de este tipo,<sup>6</sup> las trabajadoras sexuales siguen siendo hostigadas por la fuerza pública, siguen sin gozar de los mismos derechos laborales más básicos como la afiliación al sistema de seguridad social —en parte, a causa del estigma todavía vigente— y, sobre todo, siguen sin tener acceso a programas efectivos para que el trabajo sexual no sea la única opción laboral viable.

---

<sup>6</sup> El senador Armando Benedetti pasó el proyecto de ley 079 en 2013 para la reglamentación del trabajo sexual. El proyecto fue infructuoso. En 2015, frente a la presión de Sintrasexco, el senador redactó un nuevo proyecto de ley con sus insumos que, sin embargo, tampoco fue aprobado.

En lugar de reglamentar el trabajo sexual de manera que algún trabajo sexual —bajo ciertas condiciones y requisitos— sea legal y otro sea ilegal, la descriminalización total busca regularlo a través del derecho laboral y no, por ejemplo, a través del Código de Policía. Los beneficios de la descriminalización son que las trabajadoras sexuales se pueden asociar para su propio beneficio y protección a través de la formación de organizaciones, sindicatos y lugares de trabajo, y para aquellas que deciden laborar en burdeles la descriminalización les asegura que los administradores puedan ser responsables ante la ley por violaciones a los derechos laborales.

En países como Nueva Zelanda, donde se ha implementado la descriminalización, no se ha visto un incremento considerable en el número de trabajadoras sexuales, lo cual refutaría la tesis de que este modelo legal «incita» la prostitución, y ha habido un cambio de relación entre estas y la fuerza policial. Smith y Mac resaltan que 96% de las trabajadoras sexuales de Nueva Zelanda sienten que poseen derechos legales y 65% de ellas reportó sentir un trato mejorado por parte de la Policía después de la descriminalización. En su defensa de la descriminalización, sin embargo, las autoras parecen dejar de lado que la ley no lo es todo, y que, aunque en países como Colombia, donde el trabajo sexual es reconocido y donde los pronunciamientos de la Corte Constitucional pueden pasar por «progresivos», sigue habiendo un silencio conspicuo frente a las violaciones constantes de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales.

[291]

A pesar de esto, *Revolting Prostitutes* es un libro que obliga al lector a pensar el trabajo sexual no desde lo que simboliza, sino desde las consecuencias materiales que el sistema legal tiene sobre aquellas que lo ejercen. Dicho esto, Molly Smith y Juno Mac son más convincentes cuando resaltan la hipocresía de la «industria del rescate» gestionada por organizaciones feministas y estatales en nombre de las trabajadoras sexuales. Si algo queda claro a lo largo del libro es que ellas no necesitan —ni quieren— ser rescatadas, sino ser escuchadas y tomadas como interlocutoras políticas válidas.

El abolicionismo es una teoría perfecta para un mundo perfecto. Qué fácil sería abolir el patriarcado con una ley que criminaliza el trabajo sexual. Pero esfuerzos como los de Smith y Mac recuerdan que mientras se trata de legislar el mundo perfecto hay personas que sufren las consecuencias. En medio de las acaloradas discusiones públicas sobre la relación entre el patriarcado, el capitalismo y la prostitución, el giro irónico es que pocas

personas se atreven a entablar una discusión con las trabajadoras sexuales. Siempre hay alguien que habla por ellas, pero cuya vida no se verá afectada por la legislación en cuestión. Personas como Fidelia Suárez prefieren hablar en nombre propio y como pasa con el libro de Smith y Mac, por la lucidez de sus argumentos, es difícil no escucharlas.

Laura María Uribe Forero (Colombia)<sup>7</sup>

## Referencias bibliográficas

1. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-629. (13 de agosto de 2010). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-629-10.htm>

2. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-736. (30 de noviembre de 2015). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-736-15.htm>

3. Colombia. Congreso de la República. Ley 1801. (29 de julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)

4. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-073. (6 de febrero de 2017). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.htm>

[292]

5. Nieto, José Miguel. (2015). «¡Dios me la puso en el medio para mi remedio!»: esferas públicas y producción jurídica de la «prostitución» en la Colombia actual. *Revista Colombiana de Antropología*, 51 (1), pp. 109-135. <https://doi.org/10.22380/2539472X29>

6. Nussbaum, Martha. (1998). Whether from Reason of Prejudice. Taking Money for Bodily Services. *The Journal of Legal Studies*. 27 (S2), pp. 693-723. <https://doi.org/10.1086/468040>

7. Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex). (2017). Trabajo sexual y violencia institucional: vulneración de derechos y abuso de poder hacia mujeres trabajadoras sexuales. *ISSUU*. Recuperado de [https://issuu.com/redtrasex/docs/informe\\_regional\\_violencia\\_instituc](https://issuu.com/redtrasex/docs/informe_regional_violencia_instituc)

---

<sup>7</sup> Politóloga. Magíster en Estudios Políticos. Correo electrónico: [luribe@unal.edu.co](mailto:luribe@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0003-1186-5176

## Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos contemporáneos, que ostenten rigurosidad conceptual, metodológica y calidad gramatical.

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

**1. Periodos de recepción y publicación de artículos.** A través de la página web. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. La publicación de cada edición se realiza el 25 de enero y el 15 de julio, respectivamente.

**2. Enfoque temático.** Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas
- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva, pero no limita, la publicación alrededor de los siguientes temas:

- Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas
- Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública
- Ciudadanías, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto
- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios

- Campo estatal, poder local y conflictos
- Seguridad, conflictos, violencia y políticas
- Memoria, conflicto armado y guerra

Adicionalmente, es fundamental que los artículos establezcan un vínculo entre los contextos nacionales particulares con la realidad regional e internacional.

**3. Formato general.** El artículo debe adjuntarse a través de la plataforma web en formato Microsoft Word 97-2003; fuente Times New Roman, 12 puntos; márgenes de 3 cm; espacio interlineal doble y alineado a la izquierda, incluyendo los pies de página, excepto en tablas y figuras. La extensión no debe exceder las 7500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, no debe ser superior a 31 páginas. En el caso de las reseñas críticas se sugiere que la extensión no sobrepase las 2000 palabras.

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma.

[294]

Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita— que certifique el cumplimiento de dichos requisitos; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

**4. Información sobre los autores.** En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; y para aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe

olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

**5. Proceso de evaluación.** La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

[295]

Con fundamento en el concepto de los pares académicos el Comité Editorial de la revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se le transmite al autor las observaciones hechas por los árbitros, comprometiéndose a devolver el artículo en un plazo máximo de dos semanas. El autor debe dar cuenta de los cambios realizados en la versión final y el Comité Editorial revisará que se hayan hecho adecuadamente. Este también se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial. En la etapa de modificaciones de estilo no se admite ninguna alteración del contenido del texto.

**6. Propiedad intelectual.** Los autores son los titulares de los derechos morales de sus artículos y pueden archivar y divulgar citando la fuente. *Estudios Políticos* asume los derechos de reproducción. Las opiniones expresadas por

los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Los artículos y los documentos adicionales deben ser enviados a través del portal electrónico Open Journal System registrándose en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/>

Cualquier inquietud al correo electrónico [revistaepoliticos@udea.edu.co](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)

## 7. Tipos de textos

**Reseña crítica.** Es un texto breve —se sugiere no sobrepasar las 2000 palabras— en el que se presenta y sintetiza una obra de actualidad —en este caso, sobre alguna problemática política—, y que incluye una valoración argumentada de la obra, sea positiva o negativa, en la que se establece su aporte y relevancia al conocimiento. El autor debe procurar exponer la tesis central y sus componentes, contextualizar la obra, analizar y no solamente resumir, argumentando su validez y relevancia, finalizando con unas conclusiones que den cuenta de la obra y su valoración a partir de lo argumentado. La reseña también debe incluir un título, de 4 a 6 palabras clave y un resumen analítico de no más de 120 palabras.

[296]

**Artículo producto de investigación.\*** Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

**Artículo de revisión.\*** Presenta resultados de investigación a partir de una perspectiva analítica, interpretativa o crítica de un autor, recurriendo a fuentes originales.

**Artículo de reflexión.\*** Resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.

\* A partir del *Documento guía* de Colciencias, 2010.

## 8. Estructura general de los artículos

**Título.** En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ilustrar el tema principal, las variables y

los aspectos teóricos que se investigan. No debe sobrepasar las 30 palabras o los 150 caracteres.

**Resumen.** Debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ser de tipo analítico, elaborado en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, se deben resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión.

**Palabras clave.** Deben oscilar entre 4 y 6. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués deben presentarse en los tres idiomas. Deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas —se recomienda el tesoro de la Unesco—.

**Introducción.** En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

**Discusión.** En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

**Conclusión.** Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

**Citas en el texto.** Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

— Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).

— Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).

— Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.

— Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.

[297]

— 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...

[298]

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

**Notas al pie de página.** Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar observaciones no publicadas, documentos legales o normas jurídicas, y fuentes de archivo o históricas. Los documentos legales y las fuentes de archivo son los únicos que se incluyen también en las referencias bibliográficas.

**Referencias bibliográficas.** Deben ubicarse al final del artículo; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se citan en el cuerpo del texto, a diferencia de la bibliografía, que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, las referencias se elaboran conforme a las siguientes consideraciones: nombres completos, orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente. Si hay varias obras de un mismo autor y de un mismo año, se diferencian unas de otras agregando al año una letra del alfabeto, ejemplo:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- Capítulos

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- Artículos de revistas académicas

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

[299]

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**

[300] Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

#### • **Informe técnico**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

#### • **CD-ROM**

— Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

### **Cibergrafía**

#### • **Formato general**

— Apellidos, Nombre. (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre de la página web*. Recuperado de URL o DOI

Aunque no todos los documentos electrónicos tienen DOI, si lo 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.

[301]

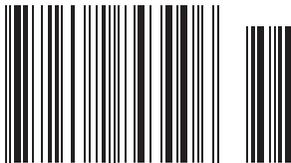


**Imprenta**  
**Universidad de Antioquia**

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13  
Correo electrónico: [imprenta@udea.edu.co](mailto:imprenta@udea.edu.co)

**estudios políticos**

ISSN 2462-8433



9 772462 843006 58 >