

## Artistas invitadas

Rafael Germán Rengifo Sánchez  
18 de marzo de 1997  
ragere97@gmail.com

### Estudios realizados

Estudiante de Artes Plásticas,  
Universidad de Antioquia

### Exposiciones colectivas

Zoomlab, Paisaje Rural Contemporáneo,  
28 de agosto de 2017.

Reordenamientos, Taller de proyección  
con el maestro y artista Juan Raúl Hoyos,  
2017.

Laboratorio Deseartepaz 56,  
Exposición sobre corrupción, 2018.

Las formas del dibujo, Biblioteca Carlos  
Gaviria Díaz, Universidad de Antioquia,  
2019.

Procesos-Pintura, CreaLab,  
Centro Cultural Facultad de Artes,  
Universidad de Antioquia, 2019.

### Comentario

El cuerpo tiene la capacidad semiótica de ser transformado mediante la mirada, una que expanda los límites de la piel, su superficie, y la convierta en la tersura de los pétalos de una flor, en la textura rugosa de un hongo maloliente o en la amargura de una flor que se extingue. Es el cuerpo que contiene una semilla en potencia para ser transformada en cualquier cosa. No obstante, es la mirada la que la riega con sus deseos, con sus impulsos, sus impertinencias. El erotismo consiste en una metamorfosis de la que el ojo se vale de una nariz para tener olfato, es la seducción de un cuerpo que se siente potencia. Mi obra conjuga lo anterior, la pintura es lo corporal de ese cuerpo, es la metamorfosis hecha lienzo para la mirada, para la contemplación.

estudios políticos

ISSNe 2462-8433



Mayo-agosto de 2021, ISSN 0121-5167

estudios políticos 61

# estudios políticos

N.º 61, Medellín, mayo-agosto de 2021

Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia

N.º 61, p. 1-264, Medellín, mayo-agosto de 2021, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

61



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
1803



### Artista invitado

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Flor del abismo*

De la serie

*El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

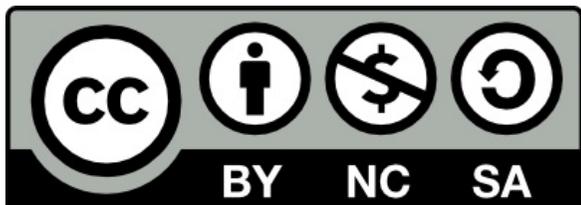
110 x 130 cm

2020

Medellín

estudios políticos

N.º 61, Medellín,  
mayo-agosto de 2021



**estudios políticos**

# estudios políticos

---

**N.º 61**

Mayo-agosto de 2021

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, 61, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2021

### **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)  
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**

Angie Marcela Velázquez Blandón

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

Juliana Acosta López de Mesa  
Ricardo Urrea



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

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 61, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2021

### **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); Redib; 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, 61, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2021

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

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

*Estudios Políticos* is 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 [revistaestudiospoliticos.udea.edu.co](http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co) under the license of Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. In addition, the Journal doesn't have articles processing charges or articles submission charges.

The opinions expressed by the authors do not reflect the views of the Institute of Political Studies of the University of Antioquia.

# Contenido

Estudios Políticos, 61, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2021, pp. 1-264  
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

## Editorial

- Los fondos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia** 9-21  
\_\_\_\_\_ *Germán Darío Valencia Agudelo, Fredy Alexander Chaverra Colorado*

## Artículos

- Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado** 23-46  
Faces of Statehood in Medellín, 1987-1995. A Theoretical and Methodological Approach to Study the State  
\_\_\_\_\_ *Irene Piedrahita Arcila, Eliana Sánchez González*

- Almas dañadas, rostro, perdón y milagro. Reflexiones a propósito de Bojayá, Chocó** 48-71  
Injured Souls, Face, Forgiveness and Miracles. Reflections Concerning Bojayá, Chocó  
\_\_\_\_\_ *Diego Cagüañas Rozo*

- Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** 73-96  
Towards a Transformative Citizen Participation in Colombia. Analysis of the Developmental Programs with a Territorial-Based Focus (PDET)  
\_\_\_\_\_ *Diana María Ramírez Sarmiento*

- La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años** 98-123  
The Implementation of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) in Antioquia. A Balance of its First Three Years  
\_\_\_\_\_ *Adrián Raúl Restrepo Parra, Germán Darío Valencia Agudelo*

- Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia** 125-152  
Bureaucrats and Citizens. Street-level Bureaucracy in the Implementation of Public Policy on Food and Nutritional Security in the Department of Antioquia  
\_\_\_\_\_ *Germán Ignacio Casas, Cristian Daniel Aguirre, Lorena Patricia Mancilla*

<b>Participation of Persons with Disabilities in Political Life. A Content Analysis of Recent Literature (1997-2019)</b>	154-177
Participación de personas con discapacidad en la vida política. Un análisis de contenido de la literatura reciente (1997-2019)	
_____ <i>Andrés Mauricio Guzmán Rincón, Adriana Caballero Pérez</i>	
<b>Sociedades precarias. Sobre la relevancia de la precariedad en las sociedades contemporáneas</b>	179-203
Precarious Societies. About the Relevance of Precariousness in the Contemporary Societies	
_____ <i>Dasten Julián-Vejar</i>	
<b>La crisis de los sistemas democráticos en Nuestra América. Una reflexión psicopolítica a propósito de los estallidos sociales</b>	205-229
The Crisis of Democratic Systems in Our America. A Psycho-Political Reflection on Social Outbreaks	
_____ <i>Julián Darío Bonilla Montenegro, Daniel Andrés Bonilla Montenegro</i>	
<b>Posibilidades y riesgos de la narrativa en relaciones internacionales y ciencia política</b>	231-255
Possibilities and Risks of Narrative in International Relations and Political Science	
_____ <i>Paulo Ravecca, Elizabeth Dauphinee</i>	
<b>Indicaciones para autores y proceso de evaluación</b>	256-264

## Editorial



### **Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Hacia donde voy, polen 1*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

105 x 145 cm

2020

Medellín



### Los fondos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia

El punto cinco del Acuerdo Final, relativo al derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), se ha convertido en uno de los temas más importantes en la fase del posconflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). En este componente, los actores que antes se enfrentaban en la guerra se comprometieron con las víctimas a darles prioridad y mejorar sus condiciones de vida, como un derecho que tienen las víctimas a recibir de sus victimarios una compensación por los daños y pérdidas causados por el conflicto armado que protagonizaron.

A su vez, dentro de este gran tema relacionado con la justicia transicional, el aspecto que más polémicas ha causado es el de la reparación. Para unos, por ejemplo, la reparación debe ser «integral» (González, 2010; De Greiff, 2011; Zernova, 2007) y proponen el restablecimiento del *statu quo* de las víctimas, el cual consiste en dejarlas en una situación similar a la condición previa al momento en que ocurrieron los hechos de victimización, sobretodo, en asuntos de empleabilidad y propiedad. La propuesta es que en la restitución se «compense» o «indemnice» a la población victimizada con los bienes perdidos a raíz del conflicto.

Otros van más allá, proponen una reparación «transformativa» (Uprimny y Saffon, 2009). Además de exigir la restitución de derechos económicos, como ingresos y empleo, se enfocan en proponer mejoras en las condiciones de las víctimas, en términos sociales —educación, salud e inclusión— y personales —psicológicos—, independientemente de la situación inicial en que se encontraban (De Greiff, 2010; Uprimny y Saffon, 2009). De allí que incorporan en sus demandas tanto la dimensión económica —física o material— como la simbólica, política y social o colectiva, lo cual tiene que ver con el restablecimiento público de la dignidad de las víctimas y la garantía de no repetición. Es una propuesta que busca transformar a los sujetos y comunidades, que los lleve a una plena ciudadanía, con un acceso a todos sus derechos (Uprimny y Saffon, 2009).

Las posturas sobre la reparación de las víctimas son variadas, enfatizan en lo económico, en lo psicológico y lo simbólico o cultural, proponen «una ayuda material, una asistencia psicológica y medidas simbólicas» (Reátegui, 2011, p. 53). Reparación necesaria, primero, por la necesidad que tienen las víctimas del conflicto de ser ayudadas, debido a su situación de pobreza, falta de educación y precarias condiciones de vida (Kiza y Rettberg, 2008, p. 71); segundo, por la urgencia que tienen las personas y comunidades de superar el trauma individual y social dejado por la guerra, y fortalecer la dignidad humana; y tercero, debido al derecho que tienen las víctimas a que los victimarios se responsabilicen de sus acciones en medio de la guerra y que la justicia vaya más allá de una condena o sanción al victimario.

En todo caso, cualquiera sea el enfoque —económico o social, individual o colectivo, material o simbólico, integral o transformativo—, se requiere contar con recursos y organizaciones que atiendan el posconflicto y se ocupen de las labores que hagan posible la reparación (González, 2010, p. 631). En este texto nos ocuparemos de presentar y discutir uno de los temas que mayor controversia han generado en el posconflicto colombiano, se trata de los bienes que los actores desmovilizados han entregado al Estado para construir los fondos para financiar la reparación de las víctimas del conflicto armado.

## **La evolución normativa de la reparación**

Colombia ha vivido un largo conflicto armado (Vargas, 2002), sin embargo, solo hasta la última década del siglo xx la legislación colombiana reconoció el derecho que tienen las víctimas a una reparación por los daños físicos, mentales, financieros y jurídicos causados por el conflicto. En los últimos veinticinco años el país ha evolucionado de forma constante en los derechos multidisciplinarios que tiene la población que ha sufrido los horrores de la guerra. Esta evolución normativa se puede apreciar a partir de cuatro hitos: el primero ocurrió en 1997 con la Ley 418; el segundo se dio con la Ley 975 de 2005 y, con ella, el Decreto 1290 de 2008; el tercero con la Ley 1448 de 2011; y finalmente, en 2018 con la Ley 1922.

A pesar de que Colombia tiene un largo conflicto armado y que cuenta con una significativa población afectada por este, solo a partir de la década de 1990 se consideró el derecho que tienen las víctimas a la reparación. Esta situación obedece a tres motivos: primero, durante este periodo se produjo la

desmovilización de varias guerrillas y con ello la discusión sobre los deberes que tienen frente a los daños causados (Valencia, 2019); segundo, las reglas de juego cambian con el rediseño institucional que se creó con Constitución Política de 1991 y que entregó a la población nuevos derechos, entre ellos, la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos fundamentales a las víctimas del conflicto, el cual puede exigirse a través de varios mecanismos, entre ellos, la acción de tutela; y tercero, los cambios de normas en el derecho internacional asociado a la guerra y con ella el acogimiento de Colombia a esta nueva normatividad internacional.

En este contexto de transformación normativa y de la realidad política es que surge el primer hito normativo de reconocimiento de las víctimas y su derecho a la reparación. Fue el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) el que adaptó la normatividad nacional en este nuevo escenario, atendiendo a la población afectada por el conflicto armado. Reconocimiento que quedó establecido con la Ley 418 de 1997, en la cual se elaboró un esquema de montos estandarizados para la reparación de las víctimas de delitos cometidos por grupos alzados en armas al margen de la ley —montos entregados de acuerdo a la tipología de las víctimas: desplazado, asesinato de un familiar, destrucción de la propiedad, entre otros—. En esta lógica, el Estado se comprometió a reparar económicamente a la población que ha sufrido las consecuencias nefastas de la guerra y a entregarle una indemnización monetaria a las víctimas.

Este modelo de monetización de la reparación fue revisado ocho años después, durante el doble gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y en el entorno de las desmovilizaciones de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre 2003 y 2006. La intensificación de la guerra durante este periodo provocó el aumento exponencial de las víctimas del conflicto (Grupo de Memoria Histórica, 2013) y debido a la presión de las organizaciones de víctimas, de la comunidad internacional y de las altas cortes se presentó un debate sobre el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La Ley 975 de 2005, conocida también como la Ley de Justicia y Paz, avanzó en este camino, pero debido a las dificultades en la materialización de la reparación y a las críticas de la Corte Constitucional se expidió el Decreto 1290 de 2008, con el que se construyó un modelo de reparación que superó la idea original de simple indemnización monetaria a una donde se incluyeron otros aspectos.

No obstante, se detectaron vacíos en la normatividad, sobre todo en los temas de restitución de tierras, créditos para las víctimas y asistencia psicosocial, lo que provocó que en 2011, durante el doble mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018), se trabajara en una nueva ley que corrigiera dichos vacíos de la normatividad existente. La Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras —en adelante Ley de Víctimas— avanzó de manera significativa en la obtención del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, en «medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas para las víctimas de las infracciones al derecho Internacional Humanitario y normas internacionales de Derechos Humanos» (art. 1). Es una ley que incorporó temas claves para la reparación, como las medidas de no repetición, de satisfacción y de rehabilitación, así como programas de reparación completos y públicos dirigidos a la restitución e indemnización.

En cuanto a la indemnización, la ley mantiene la idea de una compensación en términos monetarios —monto de dinero—, a la cual tienen derecho las víctimas por haber sufrido ataques y afectaciones en su integridad y a los daños materiales —físicos— e inmateriales —mentales— provocados por los crímenes (Unidad de Víctimas, s. f.); pero también amplía el derecho a la indemnización más allá del plano monetario y habla de la obligación que se tiene con las víctimas a atenderlas en el plano jurídico, médico, psicológico y social. En conclusión, la Ley de Víctimas se refiere a una reparación administrativa que, además de la indemnización monetaria, abarca otros aspectos psicosociales e individuales de las personas.

Finalmente, el último y más reciente hito de reparación está contenido en la Ley 1922 de 2018, con el que se reglamenta la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esta norma, además de establecer funciones para el nuevo organismo de justicia transicional, se ocupa de señalar mejores y mayores responsabilidades con las víctimas. Allí se habla de una reparación diferenciada que abarque todas las dimensiones de la afectación, incluyendo la simbólica; además, que avance en la transformación del entorno individual y social de la víctima. Responsabilidad ratificada en la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional: «las víctimas deben ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido. Establece entonces que la reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica» (art 25).

En conclusión, después de la elaboración de la Constitución Política de 1991 el país ha dado significativos pasos en el reconocimiento que tienen las víctimas del conflicto armado a la reparación, a una compensación monetaria y unas obligaciones del Estado que debe abarcar «tanto generales como específicas, [...] garantizando el pleno y el libre ejercicio del derecho» (Rincón, 2010, p. 124). Es una responsabilidad del Estado —social de derecho— ofrecer un programa que permita una reparación plena de los derechos humanos, desde una visión integral y transformadora; y en este sentido buscar los recursos económicos y administrativos que hagan posible dicha reparación, entre ellos, los provenientes de la entrega de bienes por parte de los actores armados.

## **Los bienes de los victimarios para reparación en Colombia**

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI en Colombia se han presentado dos grandes desmovilizaciones de grupos al margen de la ley: entre 2003 y 2006, por parte de las AUC; y entre 2012 y 2016, por parte de las FARC-EP. La primera organización armada se caracterizó por tener una ideología y un accionar paraestatal y antisubversivo; la segunda, por el contrario, por ser una agrupación contraestatal y rebelde (Valencia, 2019). Debido a esta naturaleza contrapuesta, una vez en la Mesa de Conversaciones de La Habana, Cuba, la exguerrilla de las FARC-EP propuso un tratamiento diferencial en el tema de la justicia transicional. No querían ser tratados por el Estado colombiano de igual manera que lo hicieron con sus anteriores rivales militares. De allí que propusieron cambios sustanciales en el componente de justicia transicional, entre ellos, una variación en el organismo que se encargaría de recolectar los bienes para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

De esta manera apareció en la institucionalidad dos mecanismos distintos para la administración de bienes para la reparación de víctimas en Colombia: por un lado, el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV); y por el otro, la Sociedad de Activos Especiales (SAE). El primer fondo hace parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas o Unidad de Víctimas, la cual se encarga, en primer lugar, de administrar el Registro Único de Víctimas; en segundo lugar, de la administración de los recursos necesarios para la indemnización por vía administrativa en el marco de la Ley 975 de 2005 (arts. 166 al 168);

y en tercer lugar, de la implementación de un Programa de Reparación Colectiva (arts. 151 y 152) (Corte Constitucional, Sentencia C-588, 2019).

La Unidad de Víctimas fue creada con el objetivo de garantizar a las víctimas su atención y debido cuidado, población que en la actualidad — mayo de 2021—, según el Registro Único de Víctimas, suman 9 113 500 colombianos, una cifra enorme que representa aproximadamente 20% de la población del país y que convierte a la labor de la Unidad en una tarea casi titánica. De allí que se entienda la lentitud con que vienen operando las indemnizaciones administrativas y judiciales —1 121 176 víctimas por un monto de COL\$7.8 billones— que se han realizado en una década de trabajo (Navarro, 2021, abril 9).

Para la atención de esta población, la Unidad de Víctimas cuenta, entre otras fuentes de financiamiento, con los recursos que los ex combatientes paramilitares y guerrilleros han entregado. La Ley 975 de 2005, intentando garantizar la reparación, el aporte de bienes y los recursos por parte de los desmovilizados para la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, creó el FRV (art. 54). La Ley estableció que para el goce de los beneficios de la libertad los condenados deben aportar bienes al FRV. Los excombatientes beneficiados deben entregar al Estado los bienes obtenidos ilícitamente para la reparación de las víctimas.<sup>1</sup>

En esta lógica de trabajo, el FRV recibe, administra y monetiza «los bienes muebles e inmuebles y recursos que a cualquier título entreguen las personas o grupos armados ilegales; recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación; donaciones en dinero o en especie; nacionales o extranjeras y por las nuevas fuentes de financiación» (art. 54); teniendo como mayores destinatarios a las víctimas de los grupos paramilitares, referidos en las sentencias de reparación integral de procesos que llevan los magistrados de Justicia y Paz.

El balance que se tiene del FRV, a febrero 10 de 2021, según el director de la Unidad de Víctimas, Ramón Rodríguez, es de 974 bienes rurales y 617 urbanos, distribuidos en 24 departamentos. Siendo Antioquia y Córdoba

---

<sup>1</sup> Debido a problemas en la implementación de la Ley de Justicia y Paz, en 2008, mediante el Decreto 1290, el Gobierno nacional creó el programa de reparación individual por vía administrativa, el cual tiene como objetivo reparar la violación de derechos por hechos cometidos por grupos armados organizados al margen de la Ley (GAOML) antes del 22 de abril de 2008, día de expedición del Decreto.

los departamentos donde más se concentran estos bienes, 44,8% y 14%, respectivamente (Unidad de Víctimas, 2021, febrero 10). Fondo al que hoy todavía le siguen llegando bienes y recursos.

Por parte, las FARC-EP realizan la entrega de bienes a la SAE —no al Fondo de Reparación de la Unidad de Víctimas, como lo hacen los exparamilitares—. Esta decisión obedeció a la necesidad de la exguerrilla de separar su proceso de reparación del que vienen adelantando los antiguos grupos paramilitares. Así quedó consignado en el Decreto 1407 de 2017, donde se fijó la metodología de recepción: administración y cuidado de los bienes inventariados por las FARC-EP que van a un subfondo de la SAE.

Inicialmente, en agosto de 2017 la antigua guerrilla le entregó a la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas y a la Fiscalía General de la Nación un inventario de bienes: 722 bienes inmuebles, COL\$12 000 millones en efectivo, US\$450 000, alrededor de 440 000 gramos de oro, 24 000 semovientes o cabezas de ganado, 50 000 elementos que corresponden a muebles y enseres, además de vehículos y joyas (Redacción Colombia 2020, 2021, enero 6). Bienes tazados en alrededor de COL\$1 billón —cerca de medio billón monetizable—. A tres años de presentado el primer inventario se entregaron en su totalidad los USD\$450 000 y 252 500 gramos de oro, cifras que comparadas con la entregada por las AUC al FRV evidencia una gran distancia entre los aportes por las agrupaciones paramilitares y la exguerrilla. Por lo que se puede afirmar que las FARC-EP han sido la organización armada desmovilizada que más bienes ha aportado para la reparación de las víctimas en Colombia.

## **La discusión: tensiones y retos**

Durante las últimas tres décadas la legislación colombiana ha evolucionado considerablemente en el reconocimiento del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Entre los temas de mayor polémica en la esfera pública ha sido el de la reparación. Aunque el Estado es el titular en la responsabilidad en la reparación con las víctimas, la legislación ha involucrado a los otros actores de la guerra como resultado de procesos de paz, así se puede evidenciar en los fondos creados para las AUC y las FARC-EP.

Aunque a simple vista esto sea lo correcto, pues esta división sirve para diferenciar las guerras en Colombia y sus víctimas, valorar de manera distinta

las aportaciones que cada uno de los grupos de excombatientes realizó y fundamental para diferenciar escenarios de reconciliación, existen al menos dos tensiones que es necesario advertir:

La primera y más evidente tensión se da entre la postura que mantiene el Gobierno nacional y la de los exintegrantes de las organizaciones desarmadas, en el tema de los plazos para la entrega de los bienes para la reparación. En el caso de las AUC, el Gobierno nacional no impuso un cronograma de fechas o entregas de bienes. La adjudicación de sus bienes ha obedecido al resultado de labores de extinción de domino a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Así, por ejemplo, en lo que va del 2021 el ente acusador le ha entregado al FRV 216 bienes, avaluados en COL\$167 000 millones (Fiscalía General de la Nación, 2021, febrero 9).

Para las FARC-EP ocurrió algo similar, no se estableció ningún límite temporal para la entrega de los bienes, pero en este caso el gobierno de Iván Duque (2018-2022) sí ha presionado para la entrega de los aportes para la reparación. El presidente de la República ha acusado a esta organización y a sus líderes de incumplimiento en su compromiso de aportar para resarcir a las víctimas. Así lo dejó consignado en el Decreto 1080 de 2020, que obligaba a la exguerrilla a entregar la totalidad de los bienes inventariados para el 31 de diciembre de 2020. Según los dirigentes de la organización FARC, esta fue una decisión unilateral, no concertada con los máximos organismos encargados de la reincorporación —Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)—. En palabras de Pastor Alape —vocero en el CNR componente FARC—: «fue una decisión inconsulta del Gobierno para llevarnos al incumplimiento» (Comunes, 2020, diciembre 15).

A esta crítica que se le hace al Gobierno se le suman las otras que desde hace varios años vienen realizando sectores opositores y críticos del proceso, los cuales cuestionan la voluntad de la guerrilla en el objetivo de reparar a las víctimas y la entrega de la totalidad de sus bienes; en parte, basados en la expectativa que se tenía sobre la cantidad de bienes que esta exguerrilla poseía. Según Forbes Israel, las FARC-EP era la tercera agrupación terrorista más rica del mundo, con ingresos anuales superiores a los US\$600 millones (Portafolio, 2014, noviembre 12).

Todos estos elementos han puesto en entredicho los avances tempranos en materia de reparación a las víctimas por parte de los

victimarios FARC-EP. Al respecto, la organización FARC ha manifestado que el retraso se presenta, en parte, por la reactivación del conflicto armado en zonas donde esta exguerrilla acumuló gran parte de sus bienes y ejercía control; ahora, algunas disidencias se han hecho con su control y otras han sido saqueadas. Además, la informalidad e ilegalidad en la forma como fueron adquiridas estas propiedades ha provocado una complejización de la situación, la inseguridad que se vive en los exterritorios de dominio guerrillero pone en peligro a los firmantes de paz y con ello reducen las posibilidades de cuidado y mantenimiento de los bienes a aportar.<sup>2</sup>

La organización FARC realizó, en el contexto de la guerra, una serie de inversiones sociales en infraestructura que deberían ser reconocidos como parte de sus aportes para la indemnización de las víctimas, por ejemplo, adecuación de carreteras —3753 km de vías terciarias—, incluyendo 490 km que se encuentran dentro de áreas protegidas —en el Parque Nacional Serranía de Chiribiquete, la Reserva Nacional Natural Nukak y el Parque Nacional Natural Tinigua (Asociación Ambiente y Sociedad, 2019, junio 14)—. Pero estas inversiones no son reconocidas como aportes de los desmovilizados y, por el contrario, se les exige acelerar el proceso de entrega de bienes, sin contar con las garantías de seguridad o la asistencia técnica suficiente. En síntesis, el ahora partido Comunes siente que el gobierno Duque está ejerciendo una presión indebida y generando hostigamientos al proceso de reparación de víctimas.

La segunda tensión se presenta entre la gran cantidad de víctimas que esperan una reparación versus los escasos recursos que se tienen. Ante un universo de siete millones de víctimas que esperan ser reparadas en los próximos diez años, el Estado colombiano no tiene ni la capacidad ni los recursos para garantizar la reparación de esta población. Según informes de la Contraloría General de la República, la Ley de Víctimas se encuentra en saldo rojo y desfinanciada. Los cálculos que hace este organismo de control proyectan que hasta 2030 el Gobierno debe invertir COL\$357 billones para atender a los cerca de nueve millones de víctimas (El Tiempo, 2021, abril 9).

---

<sup>2</sup> El riesgo es muy alto y ante el precario desarrollo del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —contemplado en el punto dos del Acuerdo Final— y la estrategia de desmantelamiento de los grupos paramilitares (punto 3) reclamar estas propiedades o velar por su integridad mientras se resuelve su estatus legal representa un gran riesgo para los firmantes.

Tan solo en las medidas de indemnización administrativa y colectiva se requieren de COL\$48.7 billones. Son cifras voluminosas, que equivalen a un poco más de 15% del Presupuesto General de la Nación —que para 2021 se fijó en COL\$313.9 billones—. Situación financiera que, sin duda, se verá aun más comprometida con las afectaciones económicas que esta produciendo la crisis económica y social de la pandemia, y que generará reajustes fiscales. De allí que se puede anticipar una situación aún mas crítica para el financiamiento de la atención y reparación de las víctimas del conflicto durante esta tercera década, por eso la necesidad de avanzar en la adecuada recepción, saneamiento e integración de los bienes entregados por los actores armados desmovilizados como medida de reparación a las víctimas.

La propuesta para el Estado es trabajar en la reducción de estas dos tensiones. El Gobierno, en lugar de aumentar polarizaciones en torno al cumplimiento de los grupos desmovilizados en temas de aportes a los fondos, debería estar interesado en fundamentar y materializar con más diligencia la reparación. Hay que recordar que tanto la legislación nacional como la internacional viene insistiendo en la obligación que tiene el Estado de realizar una reparación integral y transformadora de las víctimas del conflicto armado. En este sentido, algunas tareas que tiene el Gobierno son:

a. Trabajar en el involucramiento de las comunidades en las acciones reparadoras, en consultas más estrechas con los beneficiarios, sobre todo, en las reparaciones simbólicas y colectivas.

b. Buscar que el avance en las reparaciones sea coherente y complementario con los otros componentes de la justicia transicional: en el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de la justicia y las reformas institucionales. De esta manera se le quitaría presión al tema monetario y financiero de la reparación de las víctimas.

c. Avanzar en un sistema balanceado de medidas de reparación individual y colectiva, materiales y simbólicas, para que las víctimas se sientan realmente reparadas. Una reparación integral y transformativa que contemple la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Una reparación adecuada a los daños cometidos, que se cumplan efectivamente en la realidad, que se ejecute en tiempos razonables, que tenga en cuenta las diferencias en los sujetos —edad, raza, estrato socioeconómico, entre otros—.

d. Finalmente, tejer espacios que reparen su memoria e identidad. Debe mantenerse en el centro a las víctimas, evitando la polarización o las acusaciones mutuas de incumplimiento. A ellas se debe seguir rindiendo homenaje y por ellas no se debe recaer como sociedad en situaciones que persistan en el conflicto y generen mayor victimización. Ya la población civil ha sufrido lo suficiente con los múltiples conflictos armados.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\**  
*Fredy Alexander Chaverra Colorado (Colombia)\*\**

## Referencias bibliográficas

1. Asociación Ambiente y Sociedad. (2019, junio 14). Vías terciarias: otra forma de penetrar el corazón de la selva colombiana. <https://www.ambienteysociedad.org.co/vias-terciarias-otra-forma-de-penetrar-el-corazon-de-la-selva-colombiana/>

2. Colombia. Congreso de la República. Ley 418. (26 de diciembre de 1997). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-418-de-1997.pdf>

3. Colombia. Congreso de la República. Ley 975. (25 de julio de 2005). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan e manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley975de2005.pdf>

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

5. Colombia. Congreso de la República. Ley 1922. (18 de julio de 2018). Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción

---

\* 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>

\*\* Politólogo. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [fredy.chaverra@udea.edu.co](mailto:fredy.chaverra@udea.edu.co)

Especial para la Paz. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1922\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1922_2018.html)

6. Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-588. (5 de diciembre 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm>

7. Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Decreto 1080. (31 de julio de 2020). Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1407 de 2017, modificado parcialmente por el Decreto 205 de 2020. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201080%20DEL%2031%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf>

8. Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 1290. (22 de abril de 2008). Por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto1290del22deabril2008.pdf>

9. Comunes. (2020, diciembre 15). Estamos cumpliendo con la disposición de bienes para la reparación. <https://partidofarc.com.co/farc/2020/12/15/estamos-cumpliendo-con-la-disposicion-de-bienes-para-la-reparacion/>

10. De Greiff, Pablo. (2010). Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7, pp. 153-199. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/468>

11. De Greiff, Pablo. (2011). Justicia y reparaciones. En: Reátegui, Félix (ed.). *Justicia transicional: manual para América Latina* (pp. 407-440). Brasilia y Nueva York: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia y Centro Internacional para la Justicia Transicional.

12. El Tiempo. (2021, abril 9). Los graves hallazgos de Contraloría con plata de reparación a víctimas. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/victimas-hallazgos-de-la-contraloria-sobre-recursos-para-reparacion-579676>

13. Fiscalía General de la Nación. (2021, febrero 9). Fiscalía entregará bienes que superan los \$167.000 millones para reparación a víctimas de las autodefensas. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/justicia-transicional/fiscalia-entregara-bienes-que-superan-los-167-000-millones-para-reparacion-a-victimas-de-las-autodefensas/>

14. Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

15. González, Alexander. (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (4), pp. 629-658.

16. Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

17. Kiza, Ernesto y Rettberg, Angelika (comps.). (2008). *Reparación en Colombia: ¿Qué quieren las víctimas? Retos, desafíos y alternativas para garantizar la integralidad*. Bogotá, D. C.: Profis GTZ.

18. Navarro, Cristina. (2021, abril 9). Así avanza la reparación de más de 9 millones de víctimas colombianas. *Caracol Radio*. [https://caracol.com.co/radio/2021/04/09/nacional/1617977258\\_014321.html](https://caracol.com.co/radio/2021/04/09/nacional/1617977258_014321.html)

19. Portafolio. (2014, noviembre 12). Las FARC son el tercer grupo terrorista más rico del mundo. <https://www.portafolio.co/internacional/farc-son-tercer-grupo-terrorista-rico-mundo-43474>

20. Reátegui, Felix. (ed.) (2011). *Justicia transicional: manual para América Latina*. Brasilia y Nueva York: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia y Centro Internacional para la Justicia Transicional.

21. Redacción Colombia 2020. (2021, enero 6). ABC de la entrega de bienes de las Farc: entienda la controversia entre gobierno y exguerrilla. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/abc-de-la-entrega-de-bienes-de-farc-entienda-la-pelea-entre-gobierno-y-exguerrilla/>

22. Rincón, Tatiana. (2010). *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia tradicional*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

23. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021, febrero 10). La Unidad hace balance de los bienes administrados por el Fondo para la Reparación. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/fondo-de-reparaciones/la-unidad-hace-balance-de-los-bienes-administrados-por-el-fondo-para-la>

24. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s. f.). Reparación integral individual. UARIV. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-integral-individual/286>

25. Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En: Díaz, Catalina; Sánchez, Nelson; Uprimny, Rodrigo (eds.). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). Bogotá, D. C.: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).

26. Valencia, Germán. (2019). *Organizarse para negociar la paz. Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*. Medellín: Universidad de Antioquia.

27. Vargas, Alejo. (2002). *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano antecedentes y perspectivas*. Bogotá, D. C.: Intermedio.

28. Zernova, Margarita. (2007). *Restorative Justice: Ideals and Realities*. Hampshire: Ashgate.

## Artículos



### **Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Diosa carmesí*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

70 x 100 cm

2020

Medellín



# Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado\*

Irene Piedrahita Arcila (Colombia)\*\*  
Eliana Sánchez González (Colombia)\*\*\*

## Resumen

Este artículo analiza los rostros de la estatalidad en las zonas nororiental y noroccidental de Medellín, a partir de las disputas por el orden y el control entre 1987 y 1995. La investigación se basó en una metodología de corte etnográfico y de construcción de memoria para comprender las relaciones entre ciudadanos y Estado en un contexto de la ciudad marcado por los efectos de diferentes violencias. Para ello se construyó un marco teórico sustentado en la sociología relacional. El artículo problematiza los diagnósticos hechos sobre la crisis en Medellín para proponer que las relaciones entre el Estado y la sociedad se basan en un despliegue de mecanismos y efectos que generan formas diversas y cotidianas de ejercer el poder sobre un territorio, una población y unos recursos, las cuales no implican, necesariamente, conflicto.

[ 23 ]

## Palabras clave

Estado; Violencia; Conflicto; Memoria; Etnografía; Medellín.

---

\* Artículo derivado de la investigación *Rostros de la estatalidad en las comunas 1, 3 y 6 de Medellín a partir de las disputas por el orden y el control entre milicias y agentes del estado. 1987-1995*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, convocatoria 2016 (2016-13077), e inscrita en la línea de investigación Campo estatal, poder y conflicto del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

\*\* Antropóloga. Magíster en Ciencia Política. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: irene.piedrahita@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-0180-898X - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=JPdjW7wAAAAJ>

\*\*\* Politóloga. Magíster en Claves del Mundo Contemporáneo, Ciudadanía y Política en el siglo xx. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: eliana.sanchezg@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-9011-9619 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=rjB21aEAAAAJ>

**Fecha de recepción:** julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2020

### **Cómo citar este artículo**

Piedrahita Arcila, Irene y Sánchez González, Eliana. (2021). Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 23-46. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a02

## **Faces of Statehood in Medellin, 1987-1995. A Theoretical and Methodological Approach to Study the State**

### **Abstract**

This article analyzes the faces of statehood in the northeastern and northwestern areas of Medellín, based on the disputes over order and control between 1987 and 1995. The research was based on an ethnographic and memory-construction methodology, to understand the relationships between citizens and the State in a city context marked by the effects of different types of violence. For this, a theoretical framework based on relational sociology was built. The article problematizes the diagnoses made about the crisis in Medellín in order to propose that the relations between the State and society are based on a deployment of mechanisms and effects that generate diverse and daily ways of exercising power over a territory, a population, and some resources, which do not necessarily imply conflict.

### **Keywords**

State; Violence; Conflict; Memory; Ethnography; Medellin.

## Introducción

Cuando se realizan investigaciones sobre la ciudad de Medellín uno de los principales focos de atención para las ciencias sociales y humanas son las violencias, particularmente aquellas asociadas al conflicto armado o a los actores del narcotráfico. Diversas posturas, territorios, temporalidades y metodologías han explicado lo sucedido en la ciudad desde la década de 1980. Y si bien hay trabajos que explican violencias sucedidas en años anteriores, la mayoría de los textos sobre violencia en Medellín se concentran a partir de esta década. Esos estudios han desentrañado las modalidades de victimización que han sido perpetradas en comunas y corregimientos, los actores armados que han hecho presencia, las mutaciones, aprendizajes y reciclaje de algunas de esas violencias, y los impactos y formas de resistencia de pobladores, sectores políticos, organizaciones sociales y académicas ante los efectos de ellas (Piedrahita y Gil, 2017).

Los análisis hechos sobre las violencias en Medellín generalmente cruzan estadísticas de modalidades de victimización, particularmente homicidios,<sup>1</sup> con presencia histórica de los actores armados y con las maneras como los ciudadanos describen el conflicto y sus manifestaciones cotidianas.<sup>2</sup> En dichos análisis el Estado aparece de diferentes maneras: como un actor que hace presencia en los territorios a partir de sus fuerzas armadas, como aquel aparato que tiene una serie de instituciones, planes, proyectos o programas con incidencia en algunos territorios de la ciudad (Perea, 2014; CNMH, 2017), o como un actor ineficaz, con una presencia precaria o inoperante en sus funciones ideales de asumir el monopolio de la fuerza para controlar territorios, poblaciones y recursos.<sup>3</sup> El Estado suele comprenderse como un actor que cojea, que es subsidiario, y solo en pocos trabajos sus acciones ocupan un lugar de análisis central (Leyva, 2015; Vélez, 2012).

[ 25 ]

---

<sup>1</sup> En estudios de las décadas de 2000 y 2010 aparecen otras modalidades de violencia como referentes analíticos. Por ejemplo, las estadísticas que produce el Sistema de Información de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SISC) de la Alcaldía de Medellín desde 2008, incluye datos de extorsiones y robos; también las organizaciones sociales de mujeres y algunos observatorios institucionales aportan datos sobre violencias basadas en género, como la violencia sexual. Estas estadísticas permiten otras formas de comprender la violencia en la ciudad, aunque la modalidad imperante para estudiarla sigue siendo el homicidio.

<sup>2</sup> No se incluyeron violencias de carácter intrafamiliar, pues estas exceden el espectro de análisis de este artículo.

<sup>3</sup> Esta es la postura clásica representada fundamentalmente por los escritos de Max Weber y sus teorías sobre el Estado y la burocracia.

Este artículo analiza los rostros de la estatalidad en Medellín para finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, época en la que la ciudad fue diagnosticada con una crisis social, política y económica en la que el Estado aparecía, a simple vista, obnubilado por las fuertes confrontaciones en muchos de sus barrios y las dinámicas de violencia generadas por el narcotráfico. A partir del trabajo de campo realizado y las discusiones del equipo de trabajo se estudia al Estado en una época signada por la crisis y la violencia.

Una de las estrategias metodológicas utilizadas fue la memoria, la cual sirvió para identificar rostros de la estatalidad, los cuales se entienden como aquellos matices que se generan de las interacciones entre ciudadanos y Estado, y de las transacciones por el poder, bien sea a través del uso de la fuerza, de las disputas por el control social y territorial, o de las maneras sutiles y, si se quiere, cotidianas de ejercer el poder sobre un territorio, una población y unos recursos, las cuales no implican, necesariamente, conflicto.

## **1. Aproximación teórica y metodológica: memorias de la estatalidad en Medellín**

[ 26 ]

Esta investigación revisó parte de la historia reciente de Medellín para finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, particularmente en las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad, que eran uno de los epicentros de la llamada crisis de Medellín. En los diagnósticos que se hacían de la ciudad, se resaltaba la representación dual de los jóvenes como víctimas y victimarios (Riaño, 2006), cifras que mostraban un incremento en la violencia, la versatilidad en las formas de ejercerla y la crisis económica y social de algunos sectores, que de acuerdo con estos diagnósticos generaron prácticas de estatalidad basadas en ejercicios de seguridad acordes con el contexto, pero también un escenario distinto respecto a las formas de interlocución dadas por los procesos de descentralización posteriores a la Constitución Política de 1991 y las negociaciones entre la Alcaldía de Medellín y el Gobierno nacional del entonces presidente César Gaviria Trujillo.<sup>4</sup>

Para los fines de este proyecto, la mirada sobre ese momento implicó retos metodológicos respecto a cómo comprender al Estado en Medellín treinta años después, cómo entender las respuestas comunes dadas sobre la

---

<sup>4</sup> Al respecto, puede verse, por ejemplo, la creación de la Consejería Presidencial para Medellín en 1990, pero también la expedición del Plan de Acción Social (PAS) en la alcaldía de Omar Flórez.

crisis de la ciudad y cómo analizar desde una perspectiva relacional aquello que sucedía en las interacciones entre los ciudadanos y el Estado, sin caer en una mirada residual sobre aquello que hizo dicho Estado en la ciudad en aquellos años, o bien en la trampa de las explicaciones basadas en las dicotomías presencia-ausencia, Estado-sociedad o realidad-ficción. Esta última dicotomía hace referencia a las discusiones de Philip Abrams (1988) sobre el carácter ideológico del Estado y su célebre afirmación de que el Estado no es la máscara sino lo que está detrás de la máscara. Desde la perspectiva de Timothy Mitchell (2015), esto propone una falsa idea respecto a aquello que debe estudiarse cuando se investiga al Estado, ya que este es lo que está detrás de la máscara, así como la máscara, y por ende el análisis contemporáneo del Estado no puede olvidar la materialidad que lo conforma:

[El Estado] no es un aparato, algo abstracto o metafísico, sino un conjunto de procesos, prácticas y materiales que aparecen en la vida cotidiana de los ciudadanos. La materialidad del Estado reside mucho menos en las instituciones que en los trámites y las relaciones de poder que estos procesos implican, y donde en cierto sentido el poder se desenvuelve (Buchely, 2014, p. 35).

El proyecto analizó al Estado como un campo en el que se disputan poderes y se ponen en juego formas de regulación. Esas disputas son tangibles, pero también ideológicas: «[Dicho] poder de regular y controlar no es simplemente una capacidad depositada dentro del Estado, desde el cual se extiende hasta la sociedad» (Mitchell, 2015, p. 161), sino que es una profunda negociación entre actores que se disputan el dominio y el control del campo estatal. Así, el Estado deja de ser el único actor con capacidad de negociar el orden y de intervenir en el desorden, y por ello «ya no puede ser considerado esencialmente como un actor, con la coherencia, capacidad de acción y autonomía que supone el término» (p. 162), sino que su carácter unitario pasa a ser disputado por actores con agencia para construir y desplegar prácticas de estatalidad.<sup>5</sup>

Esta concepción del Estado, que deriva de la antropología del Estado y del enfoque relacional propuesto por distintos autores latinoamericanos

---

<sup>5</sup> En esta investigación hay actores como los grupos milicianos que operaron en las zonas nororiental y noroccidental, líderes comunitarios que gestionaron a través de juntas de acción comunal y de comités barriales la organización de los barrios, jóvenes preocupados por los liderazgos comunitarios, entre otros. Estos actores desplegaron prácticas de estatalidad que fueron significativos para el análisis.

(Agudo y Estrada, 2011; 2014; Brachet y Uribe, 2016),<sup>6</sup> llevó a que en la investigación se analizaran las distintas facetas que adopta el campo estatal en un territorio y en un tiempo determinado. Interesaban, principalmente, los efectos de estatalidad generados por las pujas, negociaciones y transacciones desplegadas por actores sociales de distinta naturaleza (Trouillot, 2011), lo que ayudó a abandonar «la idea del Estado como entidad independiente, ya sea un agente, instrumento, organización o estructura, ubicada aparte y opuesta a otra entidad llamada economía o sociedad» (Mitchell, 2015, p. 182), pero sin que ello implicara entender cualquier acción social como una práctica de estatalidad. Las prácticas son concebidas como aquellas interacciones que se generan entre ciudadanos y Estado, o entre agentes del Estado. Esas prácticas, sobre todo las que tienen mayor envergadura y que sobrepasan las acciones cotidianas del Estado, tienden a generar efectos de estatalidad, es decir, procesos con mayor contundencia en los territorios y en las formas de relacionamiento. Los efectos de estatalidad y sus prácticas subsecuentes suelen generar rostros de estatalidad, que son susceptibles de ser advertidos cuando se miran en procesos de largo aliento, esto es, cuando se revisan con atención las huellas de las interacciones entre Estado y sociedad.

[ 28 ]

En otras palabras, se siguió el llamado de atención de Mitchell (2015) respecto a que la aparente frontera entre sociedad, economía y Estado existe no solo por un capricho científico, sino que es una división funcional en términos históricos y que, por ende, la comprensión del Estado moderno pasa por entender en qué momentos se afianza dicha frontera:

[El Estado es] un efecto de los procesos rutinarios de organización espacial, acomodo temporal, especificación funcional, supervisión, vigilancia y representación que crean la apariencia de un mundo fundamentalmente dividido entre estado y sociedad o en estado y economía. La esencia de la política moderna no son las políticas elaboradas en un lado de esta división y aplicadas en el otro o moldeadas por este, sino la producción y reproducción de tales líneas de diferenciación (p. 183).

El análisis de los efectos de Estado permitió comprender los matices en las negociaciones del orden y el desorden, y entender las acciones y relaciones de los funcionarios, los ciudadanos y los actores armados desde una perspectiva que va más allá del análisis de políticas públicas. Esto exige

---

<sup>6</sup> Se destaca acá lo hecho por la academia mexicana, particularmente el Colegio de México y su doctorado en ciencias sociales.

una imaginación metodológica que trascienda la lectura textual de los documentos y que comprenda los pliegues de dichas interacciones. De ahí que lo hecho en la investigación no sea ni un análisis de políticas estatales ni de las instituciones, sino una metodología que se posiciona en la etnografía del Estado y los trabajos de la memoria, en los que las fuentes documentales y orales ocupan un lugar central para comprender las fronteras porosas de dichas divisiones y que posibilitan la identificación de memorias y rostros de la estatalidad.

## 2. Reflexiones metodológicas

Esta investigación apeló a la memoria como estrategia metodológica para analizar prácticas de estatalidad en Medellín a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 para comprender cómo la gente recordaba la presencia estatal en sus barrios durante estos años, cómo los funcionarios de las distintas entidades estatales recordaban sus rutinas y cómo había sido narrada la crisis y la acción del Estado. Ello supuso una diversidad de fuentes a consultar. Atendiendo a que el Estado no es solo un constructo ideológico, sino también una armazón, estructura y realidad, la investigación priorizó fuentes documentales en las que se concentró el discurso estatal para la época: planes de gobierno, programas de intervención estatal, leyes, decretos y documentos del Concejo Municipal fueron objeto de revisión por el equipo de trabajo.

[ 29 ]

La revisión de archivos se hizo a partir de los planes de desarrollo de las alcaldías entre 1987 y 1995. En dichos planes se identificaron los programas y proyectos dirigidos hacia las zonas de estudio. También se revisaron actas del Concejo de Medellín en este mismo periodo, documentos producidos por la Consejería Presidencial para Medellín y leyes y normativas generadas específicamente sobre seguridad. En la revisión de fuentes documentales también se visitó el archivo de la Pastoral Social, debido a la importancia de esta institución en la temporalidad estudiada.

Estos documentos, entendidos como mecanismos de la acción estatal, llevaron a comprender que el Estado:

Es una ficción [...] implica reconocer que se trata de una ilusión bien fundada a partir de procesos de sujeción y legitimación. Es una ficción, una idea, que ha dado lugar a formas estatales bien reales —esto es, a todo un repertorio completo de rituales y rutinas (Corrigan & Sayer,

2007)—, que se encuentran corporizadas en campos burocráticos más o menos estables y duraderos (Muzzopappa y Villalta, 2011, p. 18).

Los documentos en los que se fijaba el Estado para finales de la década de 1980 fueron la fuente para comprender un punto de la estatalidad: aquello que el Estado dice sobre sí mismo. Esto, por supuesto, no reduce al Estado solo a su aparataje jurídico, sino que «muestra las maneras como el Estado imagina que debe ser su presencia» (Piedrahita, 2018, p. 30), haciendo que se revelen intencionalidades y formas de actuación dirigidas a poblaciones, territorios y recursos, en este caso, las zonas nororiental y noroccidental de Medellín —en las que se concentró el accionar de las milicias populares—<sup>7</sup> y de programas estatales puntuales como la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, creada el 17 de agosto de 1990 para hacer presencia directa en una ciudad en crisis, y cuya primera consejera fue María Emma Mejía.

[ 30 ] La revisión de documentos fue acompañada de varias jornadas de discusión del equipo de trabajo en las que, a través de mapas cartográficos y conceptuales, se identificaron actores del campo estatal y territorios de incidencia. Las discusiones mostraron que el diagnóstico realizado en muchos trabajos sobre un Estado que no tenía presencia en los territorios violentos de la ciudad era problemática, pues para la época comenzaban a desplegarse acciones de los alcaldes elegidos por voto popular —instalación de puestos de policía, inversiones pequeñas en arreglo de calles y pavimentación de vías, otrora destapadas, construcción de puentes, entre otras—, acciones del Gobierno nacional propiciadas por los efectos de la descentralización —Consejería Presidencial para Medellín— y una serie de alianzas entre actores privados, públicos, locales, nacionales e internacionales —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y agencias de cooperación como la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ)— que tenían como objetivo intervenir la crisis, gestionar el *orden* y producir nuevos rostros y efectos de estatalidad.

El trabajo con archivos del Estado fue alimentado con entrevistas en barrios de las zonas nororiental y noroccidental, consolidándose como un punto intermedio del trabajo de campo. Se realizaron veintiún entrevistas

---

<sup>7</sup> Entre otras, las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, las Milicias Metropolitanas de Medellín, las Milicias Independientes del Valle de Aburrá, cercanas a grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), aunque algunas se declaraban independientes (Téllez, 1995).

en profundidad y dos entrevistas colectivas. Habitantes del común, líderes de los comités barriales e integrantes de organizaciones sociales gestadas hacia finales de la década de 1980 fueron el público objetivo para estas entrevistas. Se buscó que el público objetivo de las entrevistas fuera diverso, para garantizar voces distintas sobre lo vivido en el periodo de estudio. Con estas personas fueron dibujándose otras relaciones. Aquello afirmado por el Estado en sus documentos fue contrastado con las exigencias sociales que se hacían alrededor de la defensa de la vida y de la gestión comunitaria. Muros de contención para delimitar la vida privada de la pública, gestiones para traer material y pavimentar las vías, marchas y actividades por el respeto a la vida hacen parte de las memorias de los pobladores de los barrios y de las maneras como recuerdan la gestión de la vida social en aquellos años. En ese sentido, el Estado, representado en «el Municipio»,<sup>8</sup> no estaba distante de la sociedad, al contrario, con él se discutía, se pactaba, se peleaba, se interactuaba para definir el orden y regular el desorden. Estas interacciones fueron fundamentales para comprender que no bastaba con aquello que el Estado dice sobre sí mismo, sino que había que escuchar también aquello que se disputa en el campo estatal.

Las interacciones que producían los habitantes de las zonas nororiental y la noroccidental estaban permeadas por el trabajo social y la lucha obrera que signó la construcción de los barrios. Los recuerdos alrededor del padre Federico Carrasquilla, de los convites para construir canchas, de las exigencias por medio de los sindicatos y las Juntas de Acción Comunal a los dirigentes locales ilustran cómo la gestión del orden en la vida diaria cruza constantemente al Estado y a la sociedad: «todo lo que vos ibas haciendo lo encaminabas a acciones de convite, de trabajo conjunto, de trabajo colectivo» (Líder zona nororiental, comunicación personal, junio 4, 2018).

En estas memorias sobre la construcción de los barrios y las interacciones con el Estado emergieron recuerdos sobre programas impulsados por la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, uno de los hitos más claros de la presencia estatal en aquel periodo. Algunos de los interlocutores en campo recordaron a María Emma Mejía, primera consejera

---

<sup>8</sup> Varios de los entrevistados, al referirse al Estado, mencionaban el Municipio como la figura que aglomeraba aquello que se comprendía como Estado. En el Municipio se congregaban los políticos, los funcionarios de turno, el alcalde, es decir, aquellas personas con capacidad de injerencia y decisión (Habitante comuna 2, comunicación personal, junio 3, 2018; habitante comuna 2, comunicación personal, junio 4, 2018; habitante comuna 4, comunicación personal, octubre 3, 2018).

presidencial, que discutió con los pobladores, recorrió las calles de las zonas diagnosticadas en crisis e ideó programas de acción estatal que iban más allá de la seguridad. Esto llevó al tercer momento en el trabajo de campo dedicado a *memorias burocráticas*, esto es, a aquellas que emergen de los funcionarios de la época que materializaron buena parte de la acción del Estado y tuvieron como una de sus tareas la interacción cara a cara, cotidiana, con los habitantes de los barrios.

Las entrevistas con funcionarios<sup>9</sup> de la Consejería Presidencial para Medellín permitieron identificar otro elemento significativo en las prácticas de la estatalidad: las desplegadas por burócratas callejeros. Estos funcionarios, en su mayoría jóvenes y provenientes de disciplinas como la comunicación social, la arquitectura y el trabajo social, eran los encargados de ejecutar las acciones diseñadas por la Consejería. Bajo una perspectiva de la acción del Estado que no se concentraba solo en la militarización de las calles, los funcionarios empezaron su misión: idearon programas dirigidos a la juventud, como Arriba Mi Barrio<sup>10</sup> y la Corporación Mixta Paisajoven.<sup>11</sup> Pensaron intervenciones urbanísticas a través de Núcleos de Vida Ciudadana —Villa del Socorro y Villa Guadalupe—, uno de los ejercicios fuertes de la Consejería Presidencia para Medellín (Dapena, 2003), que congregaran buena parte de la vida en comunidad. Gestionaron estrategias de vivienda por medio del Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (Primed) entre 1992 y 1997 (Primed, 1996). Recorrieron las calles y sobre la base de sus recorridos y conversaciones tomaron decisiones sobre cómo intervenir en los territorios, esto porque «los trabajos de los burócratas callejeros normalmente necesitan respuestas a las dimensiones humanas de las actuaciones. Ellos tienen discrecionalidad porque necesitan una observación sensible de lo que sucede» (Buchely, 2014, p. 59).

[ 32 ]

<sup>9</sup> Posada, comunicación personal, septiembre 6, 2018; Melguizo, comunicación personal, septiembre 15, 2018; Cadavid, comunicación personal, septiembre 15, 2018.

<sup>10</sup> Programa de televisión muy conocido en la ciudad de Medellín, emitido en la franja de los viernes en la tarde, cuyo público objetivo eran jóvenes desescolarizados. En el programa se contaban historias cotidianas de los barrios de Medellín, se entrevistaban jóvenes, se presentaban algunas iniciativas culturales, económicas y artísticas, y se buscaba generar otras narrativas sobre estas zonas de la ciudad. El programa era presentado por María Emma Mejía, consejera presidencial, y por Alonso Salazar, periodista, luego alcalde de Medellín en la década de 2000.

<sup>11</sup> Entidad creada en convenio con la GTZ de Alemania para garantizar formas de empleo para los jóvenes de Medellín. Esta corporación financiaba iniciativas de los jóvenes para la generación de empleo en la ciudad, los capacitaba en gestión de proyectos y asesoraba sus trabajos (Lázaro, 2019).

Las entrevistas y conversaciones con exfuncionarios<sup>12</sup> mostraron que, ante los diagnósticos de la crisis, las respuestas estatales no siempre estuvieron ligadas al ejercicio directo de la fuerza o a la persecución de los actores armados presentes en la ciudad,<sup>13</sup> sino que la presencia estatal apuntaba a una serie de intervenciones que también estaban del lado de la intermediación y la negociación. No era el rostro de un Estado que, ante problemas de violencia, desplegaba únicamente sus fuerzas militares, sino que se mostraba cercano, caminaba los barrios y a partir de esa cercanía y poder de negociación con actores «legales e ilegales» desplegaba su acción y mantenía su capacidad de dominación. De acuerdo con Posada (comunicación personal, septiembre 6, 2018) se trataba de hacer una suerte de acupuntura: el problema social no se atacaba de frente, sino que se intentaba ir directo a la solución de lo estructural de la crisis.

Por las discusiones que se sostuvieron en el proyecto y por la información recolectada en el trabajo de campo, el énfasis estuvo en las relaciones de negociación que se generaron entre ciudadanos y Estado, y no solo en las relaciones coercitivas o de militarización, debido a que hacia finales de la década de 1980 se abrieron espacios de conversación y de discusión que cambiaron las formas de negociación y de disputa con el Estado. Sin embargo, esto no implica necesariamente una relación armónica con el Estado, sino que materializó la presencia estatal en funcionarios y programas concretos con los que se podía discutir. Desde la perspectiva del proyecto, la Consejería Presidencial para Medellín y los liderazgos barriales y comunitarios para el periodo estudiado son un hito en las memorias de la estatalidad en la ciudad.

[ 33 ]

Finalmente, el último momento del trabajo de campo consistió en volver a los archivos para referenciar, por un lado, otras voces que tuvieron un lugar central en la negociación e intermediación entre ciudadanos, agentes del Estado y actores armados, en el que fue central el archivo de Pastoral Social, debido a que la Iglesia católica, representada por sacerdotes comprometidos con mejorar las condiciones de miseria y de violencia de los barrios de

<sup>12</sup> Rincón, comunicación personal, septiembre 4, 2018; Acero, comunicación personal, abril 27, 2019; Flórez, comunicación personal, noviembre 23, 2018.

<sup>13</sup> En uno de los talleres realizados en esta investigación, algunos de los participantes manifestaron que la única alusión que podía tenerse del Estado para la década de 1980 estaba dada por las acciones que se desplegaban en relación con el Estatuto de Seguridad Nacional y la fuerza policial; sin embargo, a medida que avanzaba la conversación, otras maneras de encontrarse con el Estado fueron emergiendo (Taller memorias de la estatalidad en Medellín entre 1987-1995 en las zonas nororiental y noroccidental, mayo 12, 2018).

Medellín, y acompañados de ciudadanos que ayudaron a materializar una serie de acciones sociales, fue un actor central en la negociación de las milicias populares con el Estado en 1994, pero también en las estrategias de sometimiento y pactos de no agresión entre bandas y combos de la ciudad.

Esta manera de comprender el trabajo de campo posibilitó nuevas reflexiones sobre el diagnóstico de la crisis en Medellín, no para cuestionarla, pero sí para indagar por las formas diferenciales de presencia estatal en estos años de la historia de la ciudad.

### **3. Medellín y su crisis: apuntes sobre la ciudad en la década de 1980**

Los diagnósticos sobre Medellín durante la década de 1980 y de principios de la de 1990 se hicieron a partir del concepto de crisis (Vélez, 2012). La academia, las organizaciones no gubernamentales, sociales y comunitarias, la Iglesia católica e instituciones estatales partieron de esta idea para comprender lo que pasaba en la ciudad y, desde allí, plantearon hipótesis interpretativas, políticas, programas y formas de intervención que buscaban explicar y atender a una ciudad violenta, inequitativa y desigual, en definitiva, una ciudad en crisis.<sup>14</sup> Por eso en la investigación fue pertinente volver a preguntarse por los diagnósticos de la crisis para comprender cuáles fueron las lecturas que en ese momento se hicieron de la ciudad, esto en conexión con las formas de despliegue de la estatalidad, pues todo ello configuró también unas formas de comprender al Estado.

A partir de la idea de que Medellín atravesaba por una crisis social, política y económica la descripción y los diagnósticos sobre las causas de esta se intentaron responder preguntas como: ¿por qué ocurre la crisis?, ¿cuándo se suscita?, ¿cómo y dónde se expresa?, ¿quiénes son sus protagonistas?, ¿cuáles son las salidas a la crisis? En esta vía, las respuestas esbozadas apelaron a factores de larga duración o a factores propios de la coyuntura, analizaron el papel que desempeñaron múltiples actores y aportaron lecturas sobre el Estado para explicar los movimientos y transformaciones que ocurrían en la ciudad.

<sup>14</sup> «Entre el caos y la paz» (Cáritas Arquidiocesana Medellín-Pastoral Social, 2009); «En la encrucijada» (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998); «La ciudad más violenta del mundo», «el gran desorden» (CNMH, 2017).

En la perspectiva de los factores de larga duración (Vélez, 2012, p. 61), las lecturas sobre por qué ocurrió la crisis señalaron varios asuntos: por un lado, se argumentó que era el resultado de la desigual configuración socioespacial de la ciudad, la cual se evidenciaba en asuntos como el crecimiento demográfico no planificado y excesivo, la extensión y profundización de la pobreza y la desigualdad, y la precariedad de los canales para atender las demandas sociales (DNP, 1991). Igualmente, el *Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana*, por ejemplo, argüía la crisis del proyecto regional de la élite antioqueña en tanto «la desaparición de una ética religiosa vigente; la inversión de valores, la ausencia de una ética civil y la debilidad de la familia y la educación como espacios socializadores» (Vélez, 2012, p. 71).

Otros factores señalados aludían a la fragmentada relación entre la nación, la región y la localidad, y a la existencia de espacios en los que había más Estado y territorio que nación; a las limitaciones de la democracia, a las distancias entre el Estado y la sociedad civil, a la precaria preparación y participación política y a la inclinación social a la conformación de grupos de justicia privada.

A la mirada sobre los procesos de larga duración se sumaron elementos coyunturales para explicar el origen de la crisis. Se destacó el narcotráfico como un factor crucial que potenció los problemas y contradicciones que se venían configurando en la ciudad y que permitieron situar el periodo de finales de 1980 y comienzos de la década de 1990 como un momento excepcional en la historia de Medellín (Vélez, 2012).

En medio de la crisis del modelo económico de la ciudad, el narcotráfico irrumpió en la vida social, económica, política y cultural de Medellín, convirtiéndose en un mediador de la vida social y dándole una dimensión inimaginada a todas las manifestaciones de violencia (Restrepo, 1992), lo que estimuló el sicariato, la formación de bandas, el armamentismo y la privatización de la justicia:

Hasta comienzos de la década de los ochenta, en Medellín las violencias asociadas al conflicto armado rara vez se cruzaron con las violencias asociadas al narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, entre 1981 y 1984 se empezaron a presentar entrecruzamientos de esos dos mundos y se volvieron más porosas las fronteras entre las acciones perpetradas por esos actores (CNMH, 2017, p. 169).

Fue así que Medellín se convirtió en el escenario de actores armados de diferente naturaleza ejerciendo distintas formas de violencia: grupos guerrilleros, grupos de milicias, Cártel de Medellín, escuadrones de la muerte como el MAS —Muerte a secuestradores—, bandas y grupos de sicarios asociados al narcotráfico, organizaciones de delincuencia común, grupos paramilitares, fuerzas militares y organismos de seguridad del Estado.

En general, los diagnósticos encontrados sobre Medellín a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 abordaron un conjunto de problemáticas que pueden agruparse en tres ejes: el primero, referido a las condiciones de pobreza, marginalidad e inequidad; el segundo, al déficit democrático; y el tercero, a la inseguridad. Además, se identificaron una serie de actores que intervenían e interactuaban de distintas maneras en la ciudad y que se configuraron en los actores de la crisis: Alcaldía, partidos políticos tradicionales, líderes comunitarios, juntas de acción comunal, fuerza pública, milicias, grupos de limpieza social, bandas y grupos asociados al narcotráfico:

[ 36 ]

Para 1990 Medellín era la capital mundial del narcotráfico, la ciudad más violenta del mundo y una villa donde los problemas de desarrollo urbano habían explotado en la forma más feroz. La más alta tasa de desempleo en el país, la peor concentración del ingreso urbano, barrios surgidos de invasiones sin espacio público ni servicios sociales fundamentales, una ciudad escindida en dos, sin que la vieja ciudad, la del orden y el progreso, hubiera advertido el crecimiento de las llamadas «comunidades». Un sistema político en crisis, con una baja participación popular en los procedimientos de elección de gobernantes, y una sociedad en la que todos los elementos de control ético tradicional parecían haberse quebrado en forma casi simultánea [...] una burguesía industrial incapaz de mantener el ritmo de crecimiento económico y a punto de perder el control sobre su propio territorio asediado por el narcotráfico, una dirigencia política reconocida como corrupta y clientelista (Melo, 1995, pp. 25-26).

En relación con las condiciones de pobreza, marginalidad e inequidad, el *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá. Para la consolidación de la Metrópoli* (1985) y el *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana* (1991), por ejemplo, coincidieron en calificar a Medellín como una ciudad rezagada social y económicamente, con un déficit en las condiciones de vida de la población, altos índices de desempleo, un sector educativo inequitativo y de baja calidad; con un alto porcentaje de viviendas

de tenencia ilegal e informal, y carente de espacios públicos para el desarrollo de actividades comunitarias (Departamento Nacional de Planeación, Documento 2562 del 28 de octubre de 1991; Primed, 1996). El Primed señaló entre los problemas asociados a la formación de barrios:

El 80% de las viviendas que se asentaron hace más de 20 años no han logrado aún su legalización y hoy existen 100 000 unidades ilegalmente asentadas (30% del total). Además, y tras dolorosas experiencias del pasado, persisten hoy en la ciudad 7000 viviendas en zonas de muy alto riesgo, que deben ser reubicadas, y 21 000 viviendas en zonas inestables, que deben ser recuperadas. Por otro lado, la ciudad, y en particular los barrios más marginados, tienen un déficit significativo de espacios públicos: no existen áreas donde los pobladores puedan desarrollar actividades que permitan crear vínculos de pertenencia ni solidaridad para la participación en la vida de la ciudad (Consejería Presidencial, 1993, pp. 37-38).

En cuanto al déficit democrático de la ciudad, las principales problemáticas encontradas por estudios de diversa naturaleza (Corporación Región, 1990; DNP, 1991; Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998; Ocampo, 2005) señalaban la ausencia de canales y mecanismos adecuados para la participación comunitaria y ciudadana, las prácticas clientelares de partidos políticos y juntas de acción comunal, la desconfianza en las instituciones y, en general, una fractura de la relación Estado-sociedad que impedía el diálogo sobre las problemáticas sociales y la búsqueda de alternativas frente a la crisis:

[ 37 ]

El Estado entonces ha perdido legitimidad, no solo por su ausencia en múltiples localidades, sino por la impunidad y la corrupción [...] Esto genera una desconfianza de la población en la eficacia y seriedad del Estado para realizar cualquier acción, entre ellas, resolver o mediar en los conflictos, bien sea privados (familiares e interpersonales), laborales, macro-sociales o políticos. La construcción de ejércitos privados entonces surge por la incapacidad del gobierno para ejercer sus funciones, y su legitimación y reivindicación es respaldada por la incapacidad del Estado y su cuestionable forma de gobernar (Ocampo, 2005, p. 16).

Por último, y en estrecha relación con las problemáticas expuestas, los diagnósticos ubicaron el tema de la inseguridad en la ciudad. Buena parte de la literatura sobre este tema se refirió al auge del Cártel de Medellín como un factor determinante para explicar la situación de inseguridad de la época, en tanto este propició la emergencia de nuevos actores de violencia como los

sicarios y las bandas, y la generalización de muertes violentas. Sin embargo, el narcotráfico no fue el único responsable (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998):

En la ciudad son muy altos los índices de homicidios y su constante crecimiento supera la dinámica nacional. Mientras en 1988 en el Valle de Aburrá se cometían el 18% de todos los homicidios del país, en lo que va corrido de 1991 ese porcentaje pasó al 30%. El secuestro y la extorsión han golpeado con especial rigor a los pobladores. Entre 1988 y 1990, Antioquia fue la región con el mayor número de secuestros del país, la mitad de ellos en el Valle de Aburrá. Mientras que en el país los casos de extorsión denunciados se incrementaron al 20% anual, en Medellín y su Área Metropolitana crecieron al 45% (DNP, 1991, p. 8).

Las lecturas que se hicieron de la ciudad en materia de seguridad identificaron problemas más allá del narcotráfico, evidenciando otras violencias que afectaban a la población, como lo eran la violencia de la delincuencia organizada y la delincuencia común, la acción de grupos de justicia privada y la violación de los derechos humanos por parte de los actores en conflicto, pero también se ocuparon de señalar el escalamiento del conflicto armado con la presencia de nuevos grupos paramilitares, bandas, milicias y autodefensas.

[ 38 ]

De estos diversos diagnósticos de la crisis se derivaron una serie de políticas y programas para enfrentarla e intervenir la ciudad. Tal es el caso de la Consejería Presidencial para Medellín, institución que, a través del seminario *Medellín Alternativas de Futuro*, promovió la reflexión sobre las principales problemáticas de la ciudad con instituciones estatales, académicos, organizaciones no gubernamentales, empresarios, líderes sociales y comunitarios. Dicha reflexión tenía como propósito «llegar a un consenso sobre el proyecto colectivo de ciudad. Reconocimiento y reflexión sobre los problemas; construcción de propuestas y alternativas para superarlos; concertación y diálogo entre diferentes actores sobre el camino; acción eficaz y eficiente con posibilidad de incidir en las vidas concretas de la población y sus territorios» (Villa, 2019, p. 20).

En el marco de ese diálogo colectivo fueron diseñados un conjunto de planes, programas, proyectos, estrategias de intervención, formas de despliegue del poder e iniciativas dispuestas por agentes estatales. Como ejemplo de algunos de estos mecanismos institucionales se pueden mencionar: el Primed, los Núcleos de Vida Ciudadana, la Corporación Paisajoven, el

Consejo Municipal de Juventud, el Plan de Acción Social, el programa de TV Arriba mi Barrio, las Mesas de trabajo por la Paz, los procesos de negociación con las milicias, la puesta en marcha de pactos para controlar la escalada de violencia, el Programa para la Convivencia Pacífica de Medellín y el Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana.

#### **4. Rostros de la estatalidad: transiciones y efectos de dominación**

La puesta en marcha de planes y programas implicó el relacionamiento entre actores, dando paso a lo que este proyecto denominó *procesos o transiciones* (Trouillot, 2011), para analizar la manera como se intervino la ciudad, los cambios en las formas de intermediación entre quienes fueron los principales actores de la crisis en Medellín, y así identificar posibles rostros de la estatalidad. Para esta investigación los procesos son aquellas transiciones reivindicadas por el Estado como centro de su intervención en la Medellín de las décadas de 1980 y 1990: la planeación como transición hacia un desarrollo zonal, local y comunitario; la democratización como transición hacia la participación social y comunitaria; y la pacificación como transición hacia el fortalecimiento institucional (Lázaro, 2019).

[ 39 ]

Releer los diagnósticos de la crisis hechos para finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 implicó la identificación de formas particulares de definir al Estado en ese entonces. El Concejo de Medellín, por ejemplo, se refirió a un Estado en que se destaca la crisis de los aparatos de justicia y de los organismos de seguridad: «un factor propiciador de la violencia en Medellín era, en términos generales, la debilidad del Estado para cumplir una función de justicia que permitiera canalizar por las vías institucionales el conflicto urbano». En este mismo documento se hacía alusión a un Estado a la deriva, esto es, un Estado que no tenía «una política definida de seguridad para la ciudad, lo que ponía en evidencia la inexistencia de unos “criterios mínimos”, de unas “orientaciones”, de una “guía ilustrada” para tomar acciones concretas frente a las diversas circunstancias que generaban violencia en la ciudad» (Vélez, 2012).

Por su parte, en el *Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana* se proponía una definición del Estado como disfuncional, expresada en la ineficacia del aparato de justicia, la crisis de la policía y la ineficacia de la ley o inaplicabilidad de la norma, es decir, en la «inexistente capacidad del Estado para reaccionar frente a las acciones “delictivas planificadas”», desarrolladas

por el narcotráfico y por las bandas. Mientras que en otras lecturas de la crisis se mencionaba un Estado ambivalente, es decir, «que propende por una intervención social de los problemas, al tiempo que desplegaba un manejo coercitivo de los conflictos» (Vélez, 2012, p. 66).

A partir de la relectura de los diagnósticos que se hicieron sobre la ciudad y su relación con las formas como la gente recuerda la acción del Estado en Medellín, en la investigación se identificaron tres procesos o transiciones que marcan las formas de actuación del Estado ante dichas crisis:

La primera se refiere al paso de una intermediación estatal desde arriba hacia el desarrollo y la planeación zonal, local y comunitaria, para atender las condiciones de pobreza, marginalidad e inequidad —particularmente de las zonas nororiental y noroccidental—. Dicha transición se concretó a través de dos programas específicos: Primed y Núcleos de Vida Ciudadana, cuya finalidad estaba orientada a la transformación urbanística de territorios considerados violentos (Varela, 2019; Patiño, 2020). Los actores involucrados fueron la Consejería Presidencial para Medellín, la Alcaldía de Medellín, algunas organizaciones no gubernamentales, sociales y comunitarias, la Iglesia católica, a través de su programa de Pastoral Social, y algunos empresarios.

[ 40 ]

Es pertinente destacar que en la década de 1980 en el ámbito nacional y local ocurrieron dos hechos significativos para la planeación: la ampliación y cualificación de la legislación hacia lo departamental, metropolitano y municipal, con sus correspondientes planes de desarrollo y los procesos de descentralización municipal. El gobierno nacional propuso nuevos instrumentos de desarrollo urbano; legislación sobre ordenamiento urbano —áreas metropolitanas, planes integrales de desarrollo, normas sobre densificación y sobre usos del suelo, medidas de expropiación, catastro, valorización—; y fortalecimiento administrativo e institucional de las entidades distritales, metropolitanas y municipales que tenían que ver con el desarrollo urbano. El énfasis en la legislación, así como el fortalecimiento administrativo e institucional local, daban cuenta, al menos de manera formal, de una apertura hacia procesos de descentralización que otorgaba importancia a los planes regionales y sectoriales.

El mejoramiento del espacio urbano pretendía la generación de procesos de identidad y autorreconocimiento, el fortalecimiento de la justicia y la seguridad pública, la promoción de las organizaciones ciudadanas de

diversa índole, la ampliación de las oportunidades educativas, la generación de empleo juvenil y la activación de la vida barrial. Esto a través de intervenciones físicas concentradas en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población.

La segunda transición responde a los diagnósticos de déficit democrático, la cual evidencia el paso de una intermediación clientelista y partidista hacia procesos de participación social y comunitaria. Principalmente, fueron los jóvenes los destinatarios de esta transición, a partir de la creación de Paisajoven, las Casas Juveniles y el Consejo Municipal de Juventud. En estos espacios se buscaba la formación técnica y política de los jóvenes para lograr la institucionalización de la participación a través de la generación de lenguajes formales que le permitieran a los jóvenes negociar con el Estado (Lázaro, 2019). También en el marco de la ampliación de la participación desde la Constitución Política de 1991, la Consejería Presidencial para Medellín propuso una democratización de los espacios comunales, así como la promoción de otros mecanismos de participación que se gestionaban, incluso, alrededor de los Núcleos de Vida Ciudadana y de las negociaciones sobre las intervenciones del Primed.

Por último, la tercera transición se deriva de los diagnósticos de inseguridad, y señala el paso de una serie de intermediaciones violentas hacia el fortalecimiento institucional y la pacificación. En esta transición hay dos dimensiones: cómo se resuelven los conflictos y cómo se regulan los comportamientos. Algunos de los programas que se generaron para materializar esta transición fueron el *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana* creado en 1992,<sup>15</sup> y el *Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana* expedido en 1994.<sup>16</sup> Desde la Pastoral Social se promovieron pactos de no agresión entre bandas y combos, y las mesas de trabajo por la paz y por la vida. Sin embargo, hay un mecanismo fundamental en esta transición, la negociación con grupos milicianos en

[ 41 ]

<sup>15</sup> Este plan sirvió de base para la elaboración de la estrategia de seguridad en el Plan General de Desarrollo de Medellín de 1993, y se estructuraba alrededor de los siguientes ejes: coordinación gubernamental en el manejo del orden público; reforma a la Policía; responsabilidad civil en la seguridad; tratamiento del menor delincuente y participación de la comunidad a partir de los Comités Comunales de Convivencia como una estrategia preventiva.

<sup>16</sup> El plan se estructuró sobre tres ejes: integración, que suponía concertar voluntades y la promoción social a través del mejoramiento de la calidad de vida; prevención, a través de la formación para la convivencia y la reconstrucción de la ciudadanía; y coerción, a través del despliegue de la fuerza del Estado.

1994 a través de un proceso de paz, que trajo consigo la desmovilización de estos grupos y la creación de la Cooperativa de Seguridad Coosercom en la que se emplearon varios de las personas que entregaron las armas (Valencia, 2020; Villacinda, 2019).

Las negociaciones se dieron con tres grupos: Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias del Valle de Aburrá y las Milicias Metropolitanas. Estas negociaciones se dieron a partir de una alianza entre gobiernos local, regional y nacional, y a través de la intervención de actores clave como la Pastoral Social y la Consejería Presidencial para Medellín. Se trataba de buscar una salida negociada a la acción miliciana (Valencia y Paz, 2015). Para ello se tuvo una zona de distensión en el corregimiento de Santa Elena, se nombraron negociadores por parte de los grupos y del Gobierno, se establecieron unos garantes y se elaboró un acuerdo de paz con puntos relacionados con la entrega de armas, la revisión de políticas sociales y de reintegración, y la creación de la cooperativa Coosercom como salida económica para muchos de los desmovilizados.

[ 42 ]

Ahora bien, para lograr una lectura empírica de esos procesos y mecanismos institucionales que permiten ver al Estado como relación social conflictiva se siguieron las recomendaciones metodológicas de Michel Trouillot (2011), que propone identificar los nuevos sitios y formas de despliegue del poder siguiendo los efectos del Estado. Esos efectos, en términos de este proyecto, son lo que se ha identificado como rostros de la estatalidad.

En la primera transición los efectos desplegados fueron la espacialización de la acción del Estado y su legibilidad a través de la presencia efectiva en barrios de distintos funcionarios públicos dispuestos a negociar con la ciudadanía. En la segunda transición se generó, por un lado, un efecto de aislamiento de un sector de la población susceptible de ser intervenido, los jóvenes. Ellos fueron identificados, desplegando otro efecto que reordenó «esas subjetividades individualizadas en líneas colectivas» (Trouillot, 2011, p. 151), a través de programas de formación juvenil.

La última transición combina los cuatro efectos expuestos por Trouillot (2011): se aislaron a aquellos actores armados con quienes se negoció; se identificaron y reconocieron en tanto grupos colectivos; se hicieron legibles frente al Estado y se produjo un lenguaje y un conocimiento para la gobernanza a partir de la expedición del acuerdo de negociación con las

milicias; y finalmente, la espacialización generada a través de una zona de conversación en la vereda Media Luna de Santa Elena y la vinculación de estos actores a la vida barrial y comunitaria propuesta por los mecanismos desplegados en las anteriores transiciones.

## Conclusiones

Los mecanismos y procesos llevados a cabo por el Estado en épocas consideradas de crisis generan unas transiciones particulares que, a su vez, producen unos efectos de estatalidad, es decir, posibles rostros de la operación del Estado en momentos y espacios concretos. En el caso de esta investigación, los diagnósticos de la crisis —expresados en factores de larga duración y factores de coyuntura—, trajeron consigo formas específicas de intermediación estatal, las cuales fueron virando, dependiendo de dicho diagnóstico, pero también de aquellos actores con los que se interactuaba. Esto daba un marco concreto al tipo de programa que se generaba y al efecto desplegado.

La crisis en Medellín diagnosticada a finales de la década de 1980 no tuvo pues una sola respuesta estatal, al contrario, las distintas aristas del diagnóstico de esta crisis permitieron abrir campos de negociación diferentes con actores interesados en aquello que se iba a intervenir. jóvenes, líderes, madres, milicias, organizaciones sociales, Iglesia y agentes estatales encontraron en la transición una ventana de negociación del orden y el desorden que modificó también las formas de acción del Estado para estos años. Así, lo que puede leerse de estas acciones no es solo un proceso de acción-reacción, sino que es un despliegue de mecanismos y efectos que generan formas diversas de control de poblaciones, territorios y recursos.

La posibilidad de identificar estos mecanismos y procesos da cuenta de la pertinencia del enfoque metodológico elegido, en el que se recurrió a la memoria para recuperar experiencias, identificar rostros de la estatalidad, hacer relecturas de los diagnósticos y de las salidas que se encontraron para enfrentar la crisis de la ciudad de las décadas de 1980 y 1990. Se trata de apelar a la memoria para reconstruir memorias de la estatalidad, que den cuenta de las diversas relaciones entre ciudadanos y Estado y, por esta vía, abrir otras posibilidades para la comprensión de los conflictos y problemas sociales que ha vivido Medellín.

## Referencias bibliográficas

1. Abrams, Philip. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology*, 1 (1), pp. 58-89. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x>

2. Agudo, Alejandro y Estrada, Marcos. (2011). *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México, D. F.: El Colegio de México y Universidad Iberoamericana.

3. Agudo, Alejandro y Estrada, Marcos. (2014). *Formas reales de la dominación del Estado: Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México, D. F.: El Colegio de México.

4. Alcaldía de Medellín (1992). *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana*.

5. Alcaldía de Medellín (1994). *Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana*.

6. Brachet, Vivian y Uribe, Mónica (2016). *Estado y sociedad en América Latina: Acercamientos relacionales*. México, D. F.: El Colegio de México.

7. Buchely, Lina. (2014). Más allá del modelo weberiano. El debate sobre las burocracias y el Estado. En: Gupta, Akhil et al. *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre, Uniandes.

[ 44 ]

8. Cáritas Arquidiocesana Medellín-Pastoral Social. (2009). *Desarrollo humano integral con la fuerza del Evangelio (1963-2009)*. Medellín.

9. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Medellín, memorias de una guerra urbana*. Bogotá, D. C.: CNMH.

10. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento 2562. (28 de octubre de 1991). Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2562.pdf>

11. Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. (1993). Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín Primed.

12. Corporación Región. (1990). *Memorias del seminario Violencia Juvenil: diagnóstico y alternativas*. San Pedro: Corporación Región.

13. Dapena, Luis. (2003). Núcleos de Vida Ciudadana. Racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

14. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1991). *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*. Bogotá, D. C.: DNP.

15. Jaramillo, Ana María.; Ceballos, Ramiro y Villa, Marta. (1998). *En la encrucijada: conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín: Corporación Región, Alcaldía de Medellín.

16. Lázaro, Andrés. (2019). *Gobernar lo ingobernable. Mecanismos institucionales y efectos de Estado en la gestión de la población joven de la ciudad de Medellín: la Corporación Mixta Paisa Joven y el Consejo Municipal de Juventud (1995 - 2011)*. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

17. Leyva, Santiago (2015). *La formación de la estatalidad local en Medellín: Una clave interpretativa para entender la arena del conflicto y sus actores en los últimos 30 años*. Medellín: EAFIT.

18. Melo, Jorge Orlando. (1995). Ciudadanía y violencia: algunas notas sobre la experiencia de Medellín. *Boletín Socioeconómico*, 29, pp. 21-36.

19. Mitchell, Timothy. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En: Gupta, Akhil; Abrams, Philip y Mitchell, Timothy. *Antropología del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

20. Muzzopappa, Eva y Villalta, Carla. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (1), pp. 13-42. <https://doi.org/10.22380/2539472X.897>

21. Ocampo, Sandra. (2005). *La violencia en Medellín y Colombia: iniciativas para la solución del conflicto (1980-2004)*. Medellín: Cideal-Pastoral Social.

22. Patiño, Daniel. (2020). Subnormales y blindados: selectividad estratégica y efectos del Estado en el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (1992-2001). (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

23. Perea, Carlos Mario. (2014). La muerte próxima: Vida y dominación en Río de Janeiro y Medellín. *Análisis Político*, 27 (80), pp. 3-38. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n80.45612>

24. Piedrahita, Irene y Gil, Max. (2017). Lecturas polifónicas sobre las violencias urbanas: Estado del arte sobre investigaciones hechas en Medellín entre el 2010 y el 2015. *Sociedad y Economía*, 32, pp. 147-170. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i32.3882>

25. Piedrahita, Irene. (2018). *¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural las Orquídeas*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.

26. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (Primed). (1996). *Una experiencia exitosa en la intervención urbana*. Medellín: Primed.

27. Restrepo, Manuel. (1992). Medellín: una ciudad en crisis. En: Consejería de Paz para Medellín y el Área Metropolitana. *Medellín, Alternativas de Futuro* (pp. 309-314). Medellín: Presidencia de la República.

28. Riaño, Pilar. (2006). *Jóvenes, memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido*. Medellín: Universidad de Antioquia e INCAH.

29. Téllez Ardila, Astrid Mireya. (1995). *Las milicias populares: otra expresión de la violencia social en Colombia*. Bogotá, D. C.: Rodríguez Quito.

30. Trouillot, Michel. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Bogotá, D. C.: Unicauca, Uniandes.

31. Valencia, Angie. (2020). El rostro de las milicias populares: Narrativas de mujeres en las Milicias del Pueblo y para el Pueblo (MPP) y Milicias Bolivarianas (MB) (1990-1994). (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

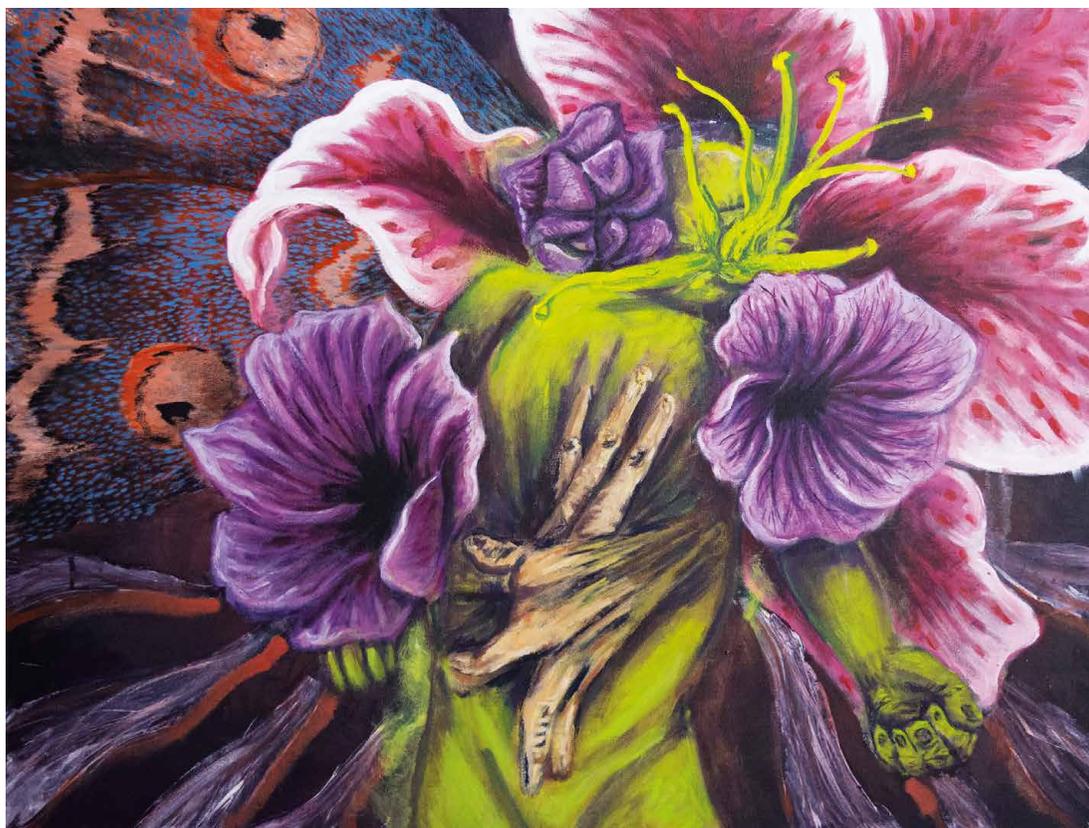
32. Valencia, Germán y Paz, Leslie. (2015). Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. *Estudios Políticos*, 46, pp. 263-282.

33. Varela, Diana. (2019). Justicia espacial: otro rostro de las disputas por el orden y el control territorial. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

34. Vélez Rendón, Juan Carlos. (2012). Las evocaciones de la crisis. En: Alonso Espinal, Manuel Alberto; Pérez Toro, William Fredy y Vélez Rendón, Juan Carlos. *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 53-86). Medellín: Universidad de Antioquia.

35. Villa, Marta. (2019). Medellín de los noventa: escuela y laboratorio social. En: Melo, Jorge Orlando. *Los años difíciles. Medellín en los noventa* (pp. 14-44). Medellín: Lecturas Comfama.

36. Villacinda, Víctor (2019). Formas de tramitar el conflicto: Proceso de paz entre milicias populares de Medellín y el Estado colombiano, 1994. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Hacia donde voy, polen 2*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

80 x 60 cm

2020

Medellín



# Almas dañadas, rostro, perdón y milagro. Reflexiones a propósito de Bojayá, Chocó\*

Diego Cagüeñas Rozo (Colombia)\*

## Resumen

[ 48 ] Este artículo indaga por la posibilidad de perdonar la *mala muerte* a la luz del daño causado por el conflicto armado en Colombia en el municipio de Bojayá, departamento del Chocó. Aborda la posibilidad de perdonar *el daño al alma* que los bojayaseños han determinado como la más grave consecuencia de la violencia política en sus vidas. Analiza esta pregunta por el perdón recurriendo a las figuras del rostro (Levinas) y el milagro (Arendt) con el fin de proponer que el perdón hace justicia de otro modo, pues opera de acuerdo con una lógica distinta a la del aparato judicial y penal del Estado-nación. Ello significa que no hay ley del perdón, ya que no es exigible ni esperable. Concluye que tanto el rostro como el milagro evidencian que el perdón supone un nuevo e imprevisible inicio en el que se da un cambio drástico en el reparto de lo sensible y la cuenta de lo políticamente visible, que permite el reconocimiento político del alma de los muertos y a una vida digna para las comunidades afrocolombianas.

## Palabras clave

Posconflicto; Paz; Perdón; Afrodescendientes; Colombia.

**Fecha de recepción:** julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** enero de 2021

## Cómo citar este artículo

Cagüeñas Rozo, Diego. (2021). Almas dañadas, rostro, perdón y milagro. Reflexiones a propósito de Bojayá, Chocó. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 48-71. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a03

---

\* Este artículo es resultado del proyecto de investigación 2016-2018, *Bojayá, 15 años después: Políticas del perdón y el retorno*, financiado por la Universidad Icesi, Colombia. Agradezco al Comité por los Derechos de las Víctimas de Bojayá, al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), al Grupo de Alabao de Pogue, a las comunidades de Pogue y Bellavista, y a María Eugenia Velásquez.

\*\* Antropólogo. Filósofo. Magíster en Filosofía y Análisis Cultural. Doctor en Antropología y Estudios Históricos. Profesor asistente del Departamento de Estudios Sociales, Universidad Icesi, Colombia. Correo electrónico: dcaguenas@icesi.edu.co - Orcid: 0000-0001-5274-5336 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=ETXxmrcAAAAJ>

# Injured Souls, Face, Forgiveness and Miracles. Reflections Concerning Bojayá, Chocó

## Abstract

This article inquires for the possibility of forgiving the *mala muerte* (*Bad death*) when considering the damage caused to the people of the Municipality of Bojayá, Department of Chocó, amidst Colombian internal conflict. It addresses the possibility of forgiving the *daño al alma* (*injure to the soul*) that the people of Bojayá have identified as the gravest effect of political violence on their lives. It approaches this question by resorting to the concepts of the face (Levinas) and miracles (Arendt) with the purpose of positing that forgiveness does justice in a different way, because it follows a different logic from that of the Nation State's judicial and penal apparatus. This means that there is no law of forgiveness, since it can be neither demanded nor expected. It concludes that both, face and miracles, evince that forgiveness entails a new unpredictable beginning, in which a dramatic change takes place regarding the distribution of the sensible, that allows for the political recognition of the souls of the departed ones and the dignified life of Afro Colombian communities.

## Keywords

Post-Conflict; Peace; Forgiveness; Afro-Descendants; Colombia.

[ 49 ]

Any human face is a claim on you, because you can't help but understand the singularity of it, the courage and loneliness of it  
(Robinson, 2004).

## Introducción: mala muerte y daño al alma

[ 50 ] En el municipio de Bojayá, departamento del Chocó, Colombia, las ánimas de las víctimas de la *mala muerte*, es decir, de la muerte a destiempo, suelen vagar por la tierra en espera del descanso que brinda un entierro digno. En el caso de los muertos del 2 de mayo de 2002 las ceremonias mortuorias que los guiarían a su última morada solo pudieron celebrarse en noviembre de 2019, diecisiete años después de que la capilla de San Pablo Apóstol, en Bellavista,<sup>1</sup> estallara en mil pedazos por cuenta de una pipeta de gas lanzada por guerrilleros del frente 58 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) que combatían con paramilitares del bloque Élder Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) por el control de las vidas, cuerpos y tierras de Bojayá (Grupo de Memoria Histórica, 2010; Vergara, 2018). En medio del fragor del combate, fueron enterrados con premura en una fosa común, sin la debida identificación, sin el debido duelo, de modo que las ánimas regresan en los sueños de los sobrevivientes. En esos sueños padecen una sed que no pueden saciar sin el auxilio de la comunidad a la que no han dejado de pertenecer. En Bojayá muchos duermen con un vaso de agua bajo su cama a la espera de la visita onírica de esas almas que aún no han alcanzado el cielo.

Cuenta la maestra Elizabeth Álvarez (comunicación personal, mayo 2, 2016) que «parte de nuestra desgracia tiene que ver con no tener a nuestros ancestros en el cielo». La sed de las ánimas es, por tanto, manifestación de esta desgracia, una sed que causa pena por ser vestigio del daño y recuerdo de una obligación por saldar. Se debe tener en cuenta que entre los pueblos afrotrataños la muerte es un proceso comunitario cuyo fin es asegurar «la posibilidad de que estas almas encuentren un descanso», lo cual «depende del trabajo de su pueblo, pero, en especial, del que ejerzan sus parientes» (Quiceno, 2016, p. 174). Esto hace parte de lo que la socióloga Ana Gilma Ayala (2011) denomina «el deber de ayudar al buen morir». Se puede afirmar, siguiendo a Robert Hertz (1990, p. 94), que para los bojayaseños

---

<sup>1</sup> Bojayá es un municipio colombiano ubicado en el departamento de Chocó. La cabecera municipal es la localidad de Bellavista, donde ocurrió la masacre del 2 de mayo de 2002. En este artículo también se hace referencia a dos de sus corregimientos: Pogue y La Loma.

«el hecho brutal de la muerte física no basta para consumir la muerte en las conciencias; la imagen del que acaba de morir forma aún parte del sistema de cosas de este mundo, y solo se separa de él poco a poco, a través de una serie de desgarros interiores». La muerte no es un hecho bruto, culminado con el último latido el corazón, sino un proceso social que involucra tanto a vivos como a muertos. En Bojayá, las relaciones estrechas que los vivos suelen mantener con los ancestros han sido perturbadas por la mala muerte. Este es justamente el daño del que tratan estas páginas, un daño que afecta a las almas singulares y al alma colectiva de los bojayaseños.

Por lo tanto, la pregunta que guía este artículo se refiere a la posibilidad de reparar este daño, de reparar estas almas. La que a primera vista podría parecer una pregunta para teólogos, sacerdotes y demás especialistas de la fe, en Bojayá puede tratarse de una cuestión principalmente política, pues pone en juego el recuerdo del daño y el reclamo de justicia. Este artículo indaga por la posibilidad de perdonar la mala muerte a la luz de la extensión del daño que ha causado en la comunidad de Bojayá. Recurre a las figuras del rostro y el milagro con el fin de proponer que el perdón puede hacer justicia de otro modo, puesto que opera de acuerdo con una lógica distinta a la del aparato judicial y penal del Estado-nación. En otras palabras, el perdón será entendido como una categoría de justicia que, más allá de la punición o la reparación, busca dar pie a un nuevo inicio que permita volver a repartir lo sensible (Rancière, 2009, p. 9), de tal modo que las almas de los muertos cuenten tanto como las de los vivos. En palabras del antropólogo Daniel Ruiz-Serna (2020), lo que está en juego es la restauración de la ecúmene de vivos y muertos que da forma al mundo de los pueblos afrotrataños.

Así las cosas, una respuesta a la pregunta por la posibilidad de perdonar la mala muerte debe comenzar por estimar con la mayor justeza posible la naturaleza del daño, lo que a su vez requiere comprender que para las comunidades afrocolombianas del Chocó una muerte súbita, violenta, no permite que el alma recoja sus pasos, y mientras ello no suceda con la ayuda indispensable de la comunidad a la que no ha dejado de pertenecer permanecerá sin descanso en el mundo de los vivos (Quiceno, 2016, p. 174). En esta medida, no son las figuras del mal radical (Heller, 2010; Manrique, 2007), ni la de la cultura de la violencia (Blair, 2004; Congote, 2003), ni la de los crímenes imprescriptibles (Jankélévitch, 1996), demasiado abarcadoras, las que permiten tasar lo que debe ser reparado;

por el contrario, son los daños de hecho infligidos «el lugar para pensar qué puede y qué debe hacerse para evitarlos, para paliarlos, para repararlos» (Thiebaut, 2014, p. 11).

Por eso, este texto se enfoca en el *daño al alma*, el cual se deriva del deber por cumplir con las almas de los muertos. Enfocarse en los daños de hecho infligidos implica no solo prestar atención a las «operaciones conceptuales» e «intervenciones técnicas» mediante las cuales una sociedad particular articula y determina la naturaleza y extensión del daño en relación con un pasado violento (Castillejo, 2014, p. 217), sino comprender que el daño «no es solo el dolor, el sufrimiento como dato, como algo dado», ya que «en su materialidad es siempre también un daño simbólico» (Quintana, 2020, p. 251). No obstante, ese daño simbólico no siempre es registrado y contado dentro de las coordenadas de la justicia distributiva-punitiva —por ejemplo, un alma no es un sujeto político para la gran mayoría de órdenes jurídicos occidentales—, lo que significa que en este caso «el daño no es lo injusto o mal contado dentro de este orden, sino *lo que este orden mismo cuenta mal*» (Quintana, 2020, p. 252).

[ 52 ]

Este artículo sostiene que el perdón, al poner en cuestión los modos de contar de la justicia punitiva, permite entrever la posibilidad de una nueva cuenta en la que el daño sea rescindido. Para argumentar esto se recurre a la definición de *rostro*, según la cual este es la situación en la que resplandece la exterioridad o la trascendencia (Levinas, 1997, p. 51); y a la definición de *milagro*, entendido como un nuevo comienzo radical en el que se da inicio a algo nuevo, de lo que no puede esperarse nada que haya ocurrido antes (Arendt, 2009, p. 201).

## 1. La naturaleza del daño

En mayo de 2016, como parte de las actividades de «caracterización del daño» lideradas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con el objetivo de determinar la ruta de reparación para los sujetos de reparación colectiva reconocidos por el Estado colombiano,<sup>2</sup> en este caso, las comunidades negras e indígenas —principalmente de la etnia Emberá-

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s. f. a), Sujetos de Reparación Colectiva son las comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones, grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo

Dobida— del Chocó, los bojayaseños determinaron que el daño más grave es aquel infligido a sus almas. Este daño se manifiesta, entre otros modos, a través de las pesadillas recurrentes en las que los muertos reclaman el agua que saciaría su sed. Al establecer al terror de los sueños como uno de los muchos daños sufridos por cuenta de la violencia de los grupos armados la comunidad deja en claro que se trata de una cuestión fundamental que debe abordarse desde una perspectiva más amplia que la de las llamadas secuelas psicológicas del conflicto, porque tal abordaje tiende a «patologizar a las víctimas y medicalizar su sufrimiento» (Bello *et al.*, 2005, p. 14).

Por el contrario, se trata de daños ontológicos y cosmológicos a la urdimbre misma que da sentido al mundo y a la existencia. Los sueños en que a los sobrevivientes los visitan sus familiares insepultos no pertenecen a una esfera supuestamente independiente de la vigilia (Cagüañas, 2019, p. 179). En el mundo afroatrateño, la vida oscila entre lo diurno y lo nocturno, no hay discontinuidad entre lo vivido durante el desvelo o durante el sueño; sin embargo, la noche, que «hace levantarse las almas de los muertos», ofrece mejores posibilidades de encuentro con los ancestros, pues en ella «se borran las fronteras entre la vida y la muerte» (Losonczy, 2006, p. 207). Los sueños, por ende, distan de ser meras imágenes evanescentes, carentes de incidencia en la realidad. Por el contrario, los sueños pueden constituir un medio privilegiado de adquisición de conocimientos (Niño, 2007), un camino hacia una mejor comprensión de la vida en comunidad (Hollan, 2004) o una ayuda para entender las lógicas que organizan otros mundos (Zivkovic, 2006).

[ 53 ]

Es en este sentido que en Bojayá el encuentro onírico con los antepasados refrenda un modo de vida. Por ejemplo, Cira Pino, residente de Pogue, cuenta cómo un ánima se le acercó mientras dormía y le dijo: «Cira, vos sos cantadora». Siendo todavía una niña, Cira disfrutaba oír a las mujeres cantar en los velorios. Así se lo hizo saber a su mamá: «A mí me nace cantar». Tenía catorce años cuando «echó su primer alabao». <sup>3</sup> Desde ese día «se extendió a cantar» (comunicación personal, julio, 2016). Pero no fue sino hasta el encuentro con las ánimas que Cira se consideró una verdadera cantadora. En sueños se da el anudamiento entre ancestros y la comunidad

---

debido a vulneraciones graves y manifiestas a los derechos humanos y violaciones a los derechos colectivos en el contexto del conflicto armado.

<sup>3</sup> El alabao es un canto funerario, a capela, ancestral y colectivo, de estructura responsorial, en el que una alabadora o alabador «pone» o «coloca» un canto, y en contestación se entona el coro a cargo del resto de alabadores y asistentes al velorio. Sobre la historia de Cira, véase Diego Cagüañas (2019).

presente. En consecuencia, sin la comprensión de la importancia de sueños y almas se entorpece la justa estimación de los efectos desintegradores de la mala muerte y de la gravedad del daño al alma. Para articular estas consideraciones acerca del daño con la cuestión del perdón, se analizará a continuación una escena en la que dichos efectos desintegradores se hicieron evidentes de manera dramática.

## 2. Un don no requerido

A inicios de 2016, Iván Márquez y Jesús Santrich, entonces miembros del Secretariado de las FARC-EP y parte de la delegación de esta guerrilla en La Habana en las negociaciones de paz durante el gobierno de Juan Manuel Santos, le encomendaron al artista cubano Enrique Angulo una escultura de un Cristo negro. «Me dijeron que querían que fuera negro», sostiene Angulo, «porque la población de Bojayá es mayoritariamente negra, y además mayoritariamente católica, y porque querían hacer un acto de contrición por el tipo de cosas que han pasado» (comunicación personal, septiembre, 2016).<sup>4</sup> Así pues, las FARC-EP ofrecieron un Cristo que con su rostro negro busca el perdón, ofrecieron un don que quiere reconocer el daño causado y que pide perdón por ello.

[ 54 ]

Sin embargo, el ofrecimiento nunca fue consultado con sus destinatarios. Cuando el Cristo llegó al Chocó desde Cuba en septiembre de 2016 nadie estaba esperando, tomó por sorpresa incluso al alcalde de Bellavista, quien no sabía de qué Cristo le estaban hablando cuando llamaron a informarle del regalo de la guerrilla que acababa de llegar a Quibdó junto a su escultor. En principio, que el Cristo fuera negro debería haber refrendado la sinceridad del ofrecimiento de perdón, pero como se advertirá, la incapacidad de las FARC-EP para oír la voz y las demandas de los agraviados llevó a que el don del Cristo terminara siendo recibido como una afrenta más.

Para entender mejor la lógica del don ofrecido por la guerrilla, Pastor Alape le explicaba a Leyner Palacios, vocero del Comité por los Derechos de las Víctimas de Bojayá, que le pidieron a Angulo que el Cristo lo hiciese negro para que funcionara como «figura de todo el dolor de las negritudes, de los indígenas, de todo el Atrato». (NC Noticias, 2016, septiembre 30).

---

<sup>4</sup> La entrevista a Enrique Angulo fue conducida por las profesoras de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, Lina Buchely y Aurora Vergara, como parte del proyecto *Bojayá, 15 años después: Políticas del perdón y el retorno*.

Incluso, el Cristo debía reflejar «que ese momento de tanto dolor en Bojayá se presenta es en una iglesia». Así pues, la guerrilla busca enmendar el daño causado a través de una figura anclada al pasado, de un don que reitera las circunstancias en que *los caídos* sufrieron la brutalidad de la guerra. Por su parte, el escultor tiene una idea algo más compleja, menos atada a lo irremediable del pasado. Por ello explica que el Cristo «tiene los ojos abiertos, mirando en retrospectiva, mirando el pasado, pero también mirando al futuro, al nuevo camino que se abre» (Colombia Plural, 2016, septiembre 30). Esta mirada hacia un porvenir reconciliado «tiene un sentido de liberación», de modo que antes que una crucifixión la escultura representa «una ascensión» de un Cristo «liberándose, perdonando, redimiéndose»; y lo que es crucial, Angulo plantea una economía del don y el perdón más sutil que la guerrilla, pues sostiene que el Cristo debería ayudar a reconocer que «el rencor daña el alma y el espíritu», y que, por tanto, «se hace un favor uno mismo, no al otro con perdonarlo». Mientras que las FARC-EP parecen más preocupadas por su propia imagen y por cómo los bojayaseños han de recibir el don, Angulo crea su Cristo negro con la intención de abrir la posibilidad de entrever un mundo en el que el rencor no siga dañando el alma.

El 19 de septiembre de 2016 la comunidad de Bojayá se reunió a puerta cerrada para decidir qué hacer con el don no requerido. Leyner Palacios abrió la reunión mencionando las dificultades que había supuesto traer el Cristo negro desde La Habana. Ante esto, una de las asistentes recordó airada que el verdadero Cristo de Bojayá es el Cristo original de la iglesia de Bellavista que sobrevivió a la masacre a pesar de haber resultado mutilado. Es un Cristo que ha sufrido en carne propia los rigores de la guerra, con lo cual ha pasado a formar parte de la tradición de santos vivos propia de la espiritualidad afrocolombiana (Arocha, 2008).<sup>5</sup> Esto permite entender por qué para otra de las asistentes a la reunión el Cristo ofrendado por la guerrilla representa «una burla, una mofa» (comunicación personal, agosto, 2017). Es más, frente a la sugerencia de que el Cristo fuera puesto en el lugar exacto desde donde se disparó la pipeta que dejó alrededor de 80 muertos, 48 de ellos menores de edad, otra mujer se puso de pie para dejar en claro su disgusto. Ver a ese Cristo exacerba el dolor en las noches por las esquirlas que

[ 55 ]

---

<sup>5</sup> No está de más recordar que Juan Manuel Santos visitó Bellavista luego de que se le otorgara el Premio Nobel de Paz en 2016, donde anunció que donaría los 8 millones de coronas sueltas a las víctimas. En reconocimiento, la comunidad bojayaseña le regaló una réplica del Cristo mutilado (El Heraldo, 2016, octubre 10).

aún tiene en su pierna izquierda y que le impiden dormir. Meses después, una sobreviviente del 2 de mayo afirmaba que no podía soportar ese Cristo porque «nosotros no nos vemos así» (comunicación personal, agosto, 2017). Su indignación deja en claro que la torpeza de las FARC-EP no solo consiste en haber ofrecido un santo espurio que carece de culto, de devotos, y que por ende no le pertenece a nadie pues no ha compartido la vida de ningún pueblo chocoano, sino que su artificial negritud revela los prejuicios raciales a través de los cuales la guerrilla ve a la población que alegaba defender.

El don no fue recibido. El Cristo negro languidece en una descuidada y vacía capilla en el corregimiento de La Loma; sin embargo, al final de la reunión, y a pesar de lo injurioso del don no requerido, la comunidad aceptó reconocer el gesto de reparación de la guerrilla (Vergara, 2016, octubre 5), como si el perdón se reservara para después, para un tiempo venidero en el que la justicia sea, quizás, posible; para un tiempo en el que la mala muerte deje de asolar las tierras chocoanas.

### 3. Economía del don espurio<sup>6</sup>

[ 56 ] La indignación con que la comunidad recibió el fallido ofrecimiento de perdón resuena con un episodio similar sucedido un año antes. El 6 de diciembre de 2015 tuvo lugar el Acto de Reconocimiento de Responsabilidad y Petición de Perdón de las FARC-EP a las Víctimas de Bojayá. Con ello, la guerrilla buscaba dar cumplimiento a los compromisos adquiridos a finales de 2014 como parte del proceso de paz en La Habana. La delegación del Gobierno colombiano estuvo encabezada por Sergio Jaramillo, entonces Alto Comisionado de Paz, mientras que por las FARC-EP estuvo presente Pastor Alape. Las víctimas fueron enfáticas en afirmar que «el derecho a la Reparación Integral lo debe garantizar y realizar el Estado colombiano, y en este proceso se deben comprometer todos los responsables en los hechos de victimización» (CNMH, s. f.). Pero dado que la comunidad no percibía avances significativos en las medidas de reparación recomendadas por el Grupo de Memoria Histórica (2010), el acto de perdón terminó convirtiéndose en una oportunidad para reiterar exigencias repetidamente incumplidas, por ejemplo:

---

<sup>6</sup> Los testimonios recogidos en este apartado provienen de entrevistas llevadas a cabo por estudiantes de la Maestría en Periodismo de la Universidad Icesi en 2016, como parte del proyecto *Bojayá, 15 años después: Políticas del perdón y el retorno*.

La identificación de los restos de las víctimas acaecidas entre el 21 de abril y el 2 de mayo de 2002 [...], la atención médica idónea e inmediata para los 110 lesionados sobrevivientes del 2 de mayo de 2002 o] que las FARC y el gobierno se sienten en la mesa de diálogo de la Habana con una delegación indígena y con el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, para que escuchen las voces de estos pueblos que saben de paz duradera con justicia y con inclusión (pp. 309-323).

Unos meses después, los recuerdos de esta escena de perdón no eran muy alentadores entre los bojayaseños. Por ejemplo, Cleiver Enrique Córdoba, miembro de la Asociación Cívica Cultural Actuar, sostiene lo siguiente:

Consideramos que no fue un acto suficiente como para el perdón, y mucho menos para la reconciliación. Entendemos que fue un acto político, no por sentimientos ni por querer de las fuerzas irregulares de este país, sino porque la misma comunidad exigía que se hiciera ese evento. No cumplió las expectativas porque fue un acto donde hubo muy poca asistencia de la población del municipio de Bojayá. En el acto no había más de 300 personas (comunicación personal, mayo 2, 2016).<sup>7</sup>

Algo similar manifiesta Delmiro Palacios, representante de la comunidad Emberá-Dobida en el Comité por los Derechos de la Víctimas de Bojayá:

[ 57 ]

Mal haría decirle que no perdonamos o no permitimos perdón. Para nosotros el perdón es necesario y se requiere por lo menos para bajar toda la temperatura que tenemos, tanto los grupos armados y los pueblos indígenas. Todavía no nos sentimos reparados. El proceso de reparación es un sueño, hasta ahora no ha pasado nada (comunicación personal, mayo 2, 2016).

Por su parte, Jamilson Aragón, habitante de Bellavista, comparte la insatisfacción:

Cuando yo hablo con la gente en la calle, nadie siente que ha perdonado a nadie. Se puede perdonar como se hizo aquí, se puede reconocer como se hizo aquí en diciembre, pero de corazón eso no se siente, porque el hijo, la mujer, la mamá, el primo, el sobrino, el amigo que se fue, no se va a recuperar con que tú me digas «perdóname, me equivoqué» (comunicación personal, mayo 2, 2016).

---

<sup>7</sup> El informe del CNMH (s. f.) menciona 700 asistentes, lo que sigue siendo insuficiente si se tiene en cuenta que la población del municipio de Bojayá se calcula alrededor de los 9000 habitantes.

Este escepticismo estaba todavía vivo cuando en septiembre llegó el Cristo negro. Como ya se ha visto, la comunidad se limitó a reconocer el gesto de la guerrilla. Quizá lo que más indignación generó del don ofrecido es que eran los perpetradores del daño y no los agraviados quienes decidían cómo debía llevarse a cabo la escena del perdón. El padre Sterlin Londoño, de la Diócesis de Quibdó, se quejaba con estas palabras:

Los actores armados que nos han causado tanto dolor, no nos vengan a decir ahora cómo es que nos reconciamos. Es un acto de irrespeto. Que lo piensen está bien, que se desmovilicen está muy bien, que digan la verdad está bien. Pero creo que no tienen autoridad moral para decirnos, «la reconciliación es así» (Arenas, 2017, mayo 14).

Así las cosas, lo que buscaba pasar como gesto sincero y generoso, se revela a los ojos de los donatarios como una imposición.

La torpeza del acto puede traducirse en términos de la lógica de la economía del don, es decir, de su intercambio, pues el Cristo negro termina siendo lo contrario de lo que parecía y, en tal sentido, «dar, evidentemente es perder, pero la pérdida favorece visiblemente a quien la hace» (Bataille, 2007, p. 78). Dicho de otro modo, al final del intercambio, si hubiera tenido lugar, es probable que la guerrilla, aparentemente perdiendo, habría resultado fortalecida, mientras que la comunidad habría quedado en deuda, sin capacidad para ofrecer nada a cambio aparte de la sumisa aceptación de un perdón ofrecido con un don gravoso. Marcel Mauss (2012, pp. 70-72) ha demostrado cómo detrás del aparente carácter voluntario del don se esconden intereses y obligaciones. Aceptar un don es adquirir una deuda, pues todo don espera algo de vuelta. El don, fatalmente, tiende una trampa.

Existe una posibilidad incluso peor, puesto que, de haberse aceptado el intercambio en los términos propuestos por la guerrilla, la deuda habría quedado saldada sin que las demandas de la comunidad hayan sido atendidas. El alma habría tenido que sumar un daño más. En el Cristo negro, el ofrecimiento del don se revela en última instancia como el ofrecimiento de un contrato en el que el perdón busca saldar una deuda; pero acá radica el corazón del dilema, la deuda que está en juego es irreparable, no hay manera de resarcir el daño infligido pues el cálculo que sugiere tal intercambio es tan imposible como obsceno: ¿qué se debe ofrecer a cambio de las vidas de las víctimas de la mala muerte? Es, en rigor, un don espurio, tanto por implicar un cálculo impensable como por dejar en deuda a quien nada debía.

En palabras de Jacques Derrida (1995, p. 22): «Para que haya don, es preciso que el donatario no devuelva, ni amortice, ni salde su deuda, ni la liquide, es preciso que no se meta en ningún contrato, ni haya contraído jamás ninguna deuda». Es decir, nunca, de ningún modo, por ningún motivo y en ninguna circunstancia, debe la comunidad quedar en deuda con las FARC-EP, no deben deberles nada. Esta es una condición irrenunciable para que el perdón pueda ser, quizás, posible. No hay razón que pueda justificar el daño causado, de modo que la guerrilla lo debe todo y la comunidad nada. El Cristo negro no abonó el terreno para la reconciliación y en esas circunstancias no habría sido justo perdonar.

#### 4. La escena del perdón

Ante la torpeza y violencia del perdón ofrecido por la guerrilla bajo la figura de un Cristo negro, la pregunta por la posibilidad del perdón ha de ser nuevamente planteada. «Cuando la torpeza del acto se vuelve contra el fin perseguido, nos encontramos de lleno en la tragedia [...] somos responsables más allá de nuestras intenciones» (Levinas, 2001, p. 15). En consecuencia, y teniendo en cuenta que las circunstancias han cambiado y el tiempo ha corrido, que la escena del perdón hoy es otra, se debe volver a la pregunta: ¿cómo perdonar la mala muerte? Una posible respuesta debería antes responder a una serie de preguntas casi infinita, entre otras: ¿cómo saber cuándo podemos —o hemos de— perdonar?, ¿cómo perdonar y ser justos?, ¿debe la justicia ser memoriosa o, por el contrario, ha de desterrar el agravio al impenetrable dominio del olvido? Preguntas, tantas veces planteadas, ante cuya enormidad el pensamiento se arredra y no obstante busca dónde hacer pie. Pues, ¿cómo no volverlas a plantear?, ¿cómo no regresar a ellas y sopesar la deuda que se tiene por saldar?, ¿cómo hacer oídos sordos al reclamo de justicia que la historia colombiana viene registrando por años ya sin cuenta? En una de las regiones más lluviosas del planeta los ancestros tienen sed. Con sed no se olvida. La sed es recuerdo e insistencia de algo por saciar. Es agobio y desazón. En Bojayá, la padece el cuerpo —las esquirlas permanecen en la carne— y daña el alma —las pesadillas acechan la vigilia—.

El daño instaura una escena de perdón en la que donantes y donatarios se encuentran, renuientemente, ante la posibilidad de una transacción que no es exigible y que, por tanto, no hace parte de las lógicas del Estado-nación, ni cae en el ámbito de su ordenamiento jurídico. Pertenece a otra política, otra justicia. La posibilidad —o imposibilidad— del perdón gobierna sobre

la escena del perdón, una escena inédita, inesperada, que reúne de manera frágil e impensada, por un tiempo incierto, a quienes infligieron —o infligen— el daño y a quienes lo padecieron —o padecen—. Quienes no pertenecen a la escena del perdón en calidad de donantes o donatarios, pueden, a lo sumo, ser testigos. Y como testigo escribo, no para darle voz a quien ya la tiene, corriendo el riesgo del paternalismo, sino para testificar como parte de la cadena de tradición que transmite lo acontecido de generación en generación (Benjamin, 2010, p. 80). Atestiguo para así recuperar del pasado rostros que corren el riesgo de desaparecer, puesto que el presente no se siente aludido por su llamada y se resiste a escuchar su reclamo de justicia.

## 5. La llamada del rostro

En la escena del perdón, el rostro se manifiesta, se hace presente, a nuestra mirada y entendimiento. Con esto se pone de manifiesto una deuda con respecto a Emmanuel Levinas, que nos ha legado el don de pensar el rostro. Quizás en algunos pasajes se tome demasiado al pie de la letra la palabra del autor, ejerciendo una cierta violencia a su pensamiento, ya que, a pesar de no proponer una interpretación culturalista del perdón, lo abordado en este artículo se inspira en rostros reales, mortales e irrepetibles, rostros con rasgos.

[ 60 ]

Levinas (1997, p. 51) sostiene que el rostro es la situación en la que resplandece la exterioridad o la trascendencia, por lo que no habría que confundirlo con rostros reales, mortales e irrepetibles; no obstante, se acogerá la guía de tales rostros de rasgos únicos e inconfundibles, y del reclamo de justicia que en ellos brilla para quien esté dispuesto a soportar su mirada. En otras palabras, se toman estos rostros encarnados como emblemas corporales de la otredad del otro (Waldenfels, 2002, p. 63), esto es, como insignias de carne y hueso de aquello que nunca se podrán destruir ni apropiarse de ningún otro, rostros que permiten atisbar otra justicia. Se trata entonces de dejarse interpelar por ellos, de permitir que esos rostros, convertidos en historia por cuenta de sus rasgos inalienables, nos enseñen algo que no podríamos aprender por nosotros mismos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Muchos de estos rostros son los de los integrantes del Grupo de Alabao de Pogue, quienes hicieron parte del proyecto *Voces de Resistencia, volumen 1*, del Centro de Estudios Afrodiaspóricos de la Universidad Icesi de Cali, financiado por la Fundación Ford, y realizado en alianza con el Centro de Ética y Democracia de la misma universidad (*Voces de Resistencia*, s. f.).

Es el encuentro con estos rostros lo que hace evidente la naturaleza y el alcance del daño por ellos soportado y, por tanto, las exigencias que comporta un pensamiento del perdón una vez este es planteado desde Bojayá, o tal vez de manera más precisa, *a propósito de Bojayá*. «El cercano que me obsesiona es ya rostro, comparable e incomparable al mismo tiempo, rostro único y en relación con otros rostros, precisamente visible en la preocupación por la justicia» (Levinas, 1999, p. 237). Entre esos «otros rostros», sobra decir, se cuenta el propio. Mi rostro, que nunca percibiré como otros lo perciben y que otros rostros tan solo experimentan de forma parcial y esporádica, se ha transformado en virtud de esta relación.

El trabajo de campo junto a la comunidad bojayaseña le ha dado sentido a una fórmula propuesta por Bernhard Waldenfels (2002, p. 77). Según él, la invitación levinasiana consiste en tratar el todo de nuestro *sensorium* como un *responsorium*, es decir, Levinas nos urge a salir de la ilusión de que somos seres pasivos, meros receptáculos de sensaciones, y comenzar a hacernos cargo de la respuesta que todo encuentro con un otro conlleva. *Responder*, más que solo percibir, responder a la llamada del otro rostro. El predicamento humano reside en que esta llamada está destinada al malentendido, a la incompreensión. La lengua, la historia, el poder, actúan como filtros que distorsionan y enrarecen la llamada. Pero este predicamento, con el que convivimos a diario con mayor o menor éxito, se puede convertir en tragedia cuando la guerra se encarga de acallar la urgencia de la llamada y su reclamo de justicia.

[ 61 ]

## 6. Lo imprescriptible

María Pascuala Palacios, integrante del Comité por los Derechos de las Víctimas de Bojayá, reflexiona acerca del acto de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón por parte de las FARC-EP en 2015:

Ustedes saben que al enemigo no es fácil tenerlo al frente y es muy duro perdonar a una persona que le hace un daño de estos a uno, pero ya hoy estamos aquí y espero que no se vuelva a repetir [sic] porque ustedes no saben el daño tan grande que nos han causado a nosotros. Eso fue una separación muy grande (comunicación personal, mayo 1, 2016).

A pesar del daño sufrido, María Pascuala entrevisté la posibilidad de perdonar por mor del presente —«ya hoy estamos aquí»— y de la esperanza

de la no repetición. La separación entre vivos y muertos se hizo «muy grande», tan grande como el daño, pues son una y la misma cosa. Esta entereza frente al enemigo expresa la fortaleza de la comunidad al reconocer el gesto de perdón de quien le ha hecho daño.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que dicho gesto se dio poco antes del plebiscito sobre los acuerdos de paz de Colombia, votado el 2 de octubre de 2016. La esperanza de que los acuerdos fueran refrendados permitía entrever un futuro en el que la vida pudiera volver a florecer a orillas del Atrato sin la incesante zozobra de la violencia y la mala muerte. Aunque el Sí se impuso en Bojayá con un contundente 95,7% de los votos, el No triunfó en el país. A pesar de ese duro golpe para las esperanzas de paz en el territorio, Bojayá se mantiene firme en su deseo de ser «referente de paz» (Reyes, 2016, febrero 19). El padre Antún Ramos, sobreviviente de la masacre, lo explica así: «Bojayá le cumplió a Colombia en la búsqueda de la paz. Fue el municipio donde más alta votación proporcionalmente sacó. Lo hicimos por convicción porque estamos cansados de la guerra, porque queremos vivir en paz. Aspiramos que el progreso que tienen las regiones del centro del país también llegue a estas latitudes» (Semana, 2016, octubre 4).

[ 62 ]

Dado que esta escena de perdón se dio como parte del desarrollo de un proceso de paz y de la creación de un sistema de justicia transicional, parece inevitable que la pregunta por la posibilidad de perdonar la mala muerte sea traducida en términos de si es posible perdonar crímenes de lesa humanidad. Pregunta incómoda, embarazosa, pero ineludible. ¿Cuándo el arrepentimiento es suficiente como para que crímenes como el abuso sexual, el secuestro o el reclutamiento de menores dejen de ser sancionados, o solo reciban una pena mínima o simbólica? Se trata de un interrogante sin respuesta inequívoca. No solo porque cuantificar las muestras de arrepentimiento sea tarea vana cuando no impracticable, sino porque cualquier respuesta pareciera implicar que es posible poner un precio al daño causado. Saldar cuentas ante un daño que no puede ser deshecho, ante un pasado que no puede ser enmendado, supone un cálculo cuyo mismo planteamiento es agravante. Cualquier insinuación de contrato del tipo *do ut des*, de «te doy para que me des», parece del todo inmoral ante la enormidad del daño (Derrida, 1995, p. 33).

Este punto permite traer a colación la famosa sentencia de Vladimir Jankélévitch (1996), según la cual el perdón murió en los campos de concentración, puesto que un principio de proporcionalidad ha dejado

de ser pensable: «En relación con lo infinito todas las magnitudes finitas tienden a igualarse, de modo que [el monto de] la pena a duras penas tiene importancia. En sentido estricto, lo que sucedió es inexpiable” (p. 558). El carácter inexpiable del daño cancela toda proporcionalidad. En términos jurídicos contemporáneos, lo que esto significa es que los crímenes de lesa humanidad —se considera aquí que la mala muerte y el daño al alma son tales— *no prescriben*, porque la deuda no puede ser saldada. El cálculo no tiene lugar. Este es el impase de toda política del perdón, de toda justicia retributiva, aunque esta desee apartarse de la punición.

Una vez el perdón es codificado en términos de retribución siempre se corre el riesgo de que se vea reducido a mera táctica política, uno de cuyos fines verdaderos sería el de dar pie al trabajo de duelo para asegurar la supervivencia del Estado-nación, frecuentemente en desmedro del dolor individual (De Gamboa, 2004). La justicia del perdón depende de su atención a la especificidad de la situación antes que a una «justicia formalista basada en la equivalencia que ignora las diferencias» (Hughes, 2001, p. 280). El orden político se considera un bien mayor que la experiencia personal del perdón. Por eso, en ocasiones parece que lo mejor es hacer concesiones y aceptar la necesidad de implementar políticas de perdón y justicia transicional y restaurativa, puesto que «ningún perdón auténtico [es decir, un perdón no contaminado por los cálculos de la ley] puede permitir a sociedades desgarradas salir de la memoria de la violencia» (LeFranc, 2005, p. 189). Afirmaciones como esta cierran el espacio para la llamada del rostro, puesto que esta entorpecería la salida de la violencia.

Es justo para hacer frente a esta suerte de realismo político que es de suma importancia rescatar los rostros de los bojayaseños de la amenaza de un olvido que puede verse refrendado en razón de amnistías o indultos que operan bajo la lógica de un tercero —el Estado, la sociedad civil, una organización no gubernamental— encargado de determinar las condiciones del perdón y la reconciliación, fallando así a la hora de estimar con prudencia y responsabilidad la naturaleza del daño y el carácter del perpetrador (Bennett, 2003). Muchas de las dificultades que hoy implica la figura del perdón se derivan de confundir lo imprescriptible con lo imperdonable, pero no son lo mismo, responden a lógicas disímiles. Derecho y justicia son heterogéneos. El derecho —occidental— permanece en las cuestiones de la retribución y las penas adecuadas, y en ellas pretende enmarcar y hacer posible el perdón. No obstante, de acuerdo con el argumento de Derrida (2017, p. 39), «el

perdón no toma su sentido, no encuentra su posibilidad de perdón más que ahí donde está llamado a hacer lo im-posible y a perdonar lo im-perdonable». Es por esto por lo que, una vez deslindada la posibilidad del perdón de los atolladeros en que desemboca la idea de lo imprescriptible y una vez puesto en relación con los deberes para con los ancestros en Bojayá, se puede plantear mejor la pregunta por el perdón de la mala muerte. No se trata de que el perdón esté referido a lo imperdonable en un sentido absoluto, sino que lleva lo imperdonable ante una justicia distinta para que el perdón sea, tal vez, posible.

### **Conclusión: milagro y perdón**

El perdón no es exigible, no hay institución, ley o tradición que pueda obligar a perdonar. No hay ley del perdón, pues el perdón no es la amnistía, ni el indulto, ni la gracia (Garrard y McNaughton, 2003), es ajeno y extraño al derecho:

Yo no perdono, yo era una que decía, «no sé cómo voy a retomar si los llevo a ver», pero después de tiempos atrasados [sic] lo que me he preguntado es, si seguimos con esa problemática de seguir con ese resentimiento, de tener todas esas cosas por dentro y no sacarlas a flote, entonces no estamos pensando en esos niños que vienen atrás, porque no sabemos qué guerras se puedan generar (María Pascuala Palacios, comunicación personal, mayo 1, 2016).

[ 64 ]

No hay, pues, una fuente inequívoca de obligación, sino una serie de consideraciones locales, concretas, cultural e históricamente determinadas que condicionan el desenlace de la escena del perdón. De manera dramática, la casi certeza de la continuación de la guerra haría del perdón algo sensato y quizás justo para las generaciones venideras. Asimismo, el liberarse del resentimiento no es una razón menor para, de momento, reconocer el gesto de la guerrilla, por más violento y agravante que haya sido. Pero no es fácil justamente porque no hay exigencia ineludible ni ley imprescriptible. El agraviado es quien carga con la mayor parte del peso de la decisión. María Pascuala es contundente: «esto es muy duro de entrada para nosotros remediarlo» (comunicación personal, mayo 1, 2016).

Que el perdón no sea exigible quiere decir que no hay condiciones que lo hagan necesario y esperable. Se trata de un fenómeno que no pertenece ni a la causalidad histórica ni a la fuerza de la casuística, el perdón es algo

distinto, un fenómeno límite que le permite a una justicia por venir juzgar el tiempo mundano, con sus leyes, costumbres y rituales, y abrir la posibilidad de un nuevo reparto de lo sensible, que haga visible «la existencia de un común y los recortes que allí definen los lugares y las partes respectivas» (Rancière, 2009, p. 9), de un modo en el que el daño al alma y el deber para con los ancestros sean visibles en un mundo compartido en el que las comunidades afrotratañas sean contadas en pie de igualdad.<sup>9</sup>

El perdón no es exigible ni esperable, es un milagro secular, un acontecimiento que cierra y abre posibilidades, que quiere culminar con la violencia y empezar con la justicia. El tiempo del perdón es el del cierre y el comienzo inesperados. En ello reside su carácter milagroso y secular, pues «en la propia naturaleza del comienzo radica que se inicie algo nuevo que no puede esperarse de cualquier cosa que haya ocurrido antes» (Arendt, 2009, p. 201). Se trata entonces de hacer todo lo posible para que el perdón sea posible, pensable, deseable, al mismo tiempo que se respeta su inexigibilidad, de cultivar su posibilidad para que, de tener lugar, el milagro no parezca tan milagroso; para que, de tener lugar, sea justo.

El tiempo del perdón es, pues, el tiempo del milagro. Pero no de un milagro que llega «desde arriba» como manifestación de una especie de fuerza redentora «que no está a la luz del día para los seres humanos» (Benjamin, 2017, p. 40) y que impartiría justicia obedeciendo algún tipo de mandato divino, inescrutable para los mortales. Es el agraviado quien puede impartir tal justicia. Por eso el perdón es enteramente humano, secular en el sentido más mundano de la palabra. Es milagroso pues no puede anticiparse y su acontecimiento siempre nos toma por sorpresa. Mientras la justicia, en tanto distinta de la ley, permanece por venir, esto solo puede ocurrir si atendemos, en el presente de las exigencias políticas y morales, la llamada del rostro del otro.

Meditando alrededor de la temporalidad que distinguiría el mandamiento de la ley, Franz Rosenzweig (1997) imagina un presente sin preparativos ni premeditación, «que espera su buen éxito en el instante mismo de expresarse» (p. 223). Este puro presente no permite el cálculo,

---

<sup>9</sup> Aunque haciendo uso de un lenguaje distinto, buena parte de la literatura sobre afro-reparaciones pone de relieve justamente esto: que no basta con reconocer el daño si no hay una entera reestructuración de las condiciones que hicieron el daño posible (Lao-Montes, 2007; Martínez, 2007).

no da lugar a la retribución, dura apenas lo suficiente para que la llamada pueda ser respondida, momento fugaz que irrumpe en el intercambio de culpas y castigos, delitos y condenas, para dar inicio a algo incierto, azaroso, insospechado y, a pesar de todo, esperanzador. En pocas palabras, el tiempo del milagro no es el tiempo de la política, no es el del cálculo de medios en busca de fines: «El perdón no es aquí un “mecanismo” para la re-integración social (una suspensión de la legalidad por mor del futuro), sino aquello que expone al presente a su demanda más exorbitante. Que lo expone, y no que lo resuelve: porque lo que comienza con ello es una tarea infinita» (Acosta, 2012, p. 49).

Busco, por tanto, que los rostros de los agraviados de Bojayá expongan al presente colombiano esa demanda de la que aún no se ha hecho cargo. Pues si bien creo que no podemos obligar el arribo del tiempo del perdón, eso no nos exime de la exigencia de cultivarlo y prepararnos para que cuando arribe no seamos desmerecedores, y así, injustos. No se puede exigir el perdón, pero eso no significa el fin de la responsabilidad, todo lo contrario. La demanda del pasado es exorbitante y en Bojayá los ancestros se encargan de recordarlo. Ahora que, finalmente, tras años de lucha, en noviembre de 2019 la Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal entregaron los cuerpos de 78 víctimas de la masacre (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s. f. b), quizás el daño al alma comience a dar tregua, abonando así el momento del perdón. Quizás, el tiempo lo dirá.

[ 66 ]

Máxima Asprilla, del Comité de Víctimas, plantea que, a pesar del dolor de recibir a sus muertos, también hay alivio: «Vamos a recuperar a nuestros hermanos y al tenerlos, tocar sus restos, de algún modo, es cuando por fin mueren» (Chica y Gómez, 2017, mayo 21). Cuando por fin muera la mala muerte quizás el presente esté lo suficientemente maduro para acoger el milagro del perdón.

Los rostros que han inspirado estas páginas sonríen. Son los rostros de algunos integrantes del Grupo de Alabao de Pogue. Las fotografías fueron tomadas en 2017 como parte de la grabación musical y de un documental como parte del volumen 1 de Voces de Resistencia (s. f.). A pesar del daño al alma que aún hoy sigue marcando sus rasgos, estos rostros sonríen. No se presentan a nuestra mirada como víctimas, ni como vidas desvalidas, en cambio, brillan con orgullo, con la sapiencia de tener un lugar en el mundo y la dignidad de un trabajo bien hecho que honra la memoria de sus ancestros

al mantener vivos sus rituales mortuorios. A estos rostros, cuyos rasgos son resumen del sufrimiento y la lucha de la gente negra del Chocó por asegurar la existencia digna de muertos y vivos, no se les puede ni se les debe exigir que perdonen, no se les puede ni se les debe exigir que olviden. No se puede hacer tales demandas sin ahondar el daño (Bartel, 2019), sin ser injustos y replicar los mecanismos de exclusión y racismo que han determinado que el reparto de lo sensible se dé, en el Chocó, en términos de pobreza y violencia desde tiempos coloniales (Chaves, 2007).

Tristemente, debo cerrar este escrito con noticias del recrudecimiento del conflicto y la reactivación de la confrontación armada en el Chocó por la presencia de paramilitares en Bojayá (El Espectador, 2021, enero 29) lo que nos lleva a pensar que el momento del perdón permanece distante. Nos espera, por tanto, un trabajo arduo como país que fertilice el presente para que el milagro del perdón sea, quizás, posible. Nos queda el reconocimiento del daño y honrar la promesa de la no repetición. Nos queda poner fin a la mala muerte. Quizás, tan solo quizás, así los bojayaseños estimen que ha llegado el momento de perdonar, de perdonarnos, y entonces no tendremos cómo agradecerles.

## Referencias bibliográficas

[ 67 ]

1. Acosta, María del Rosario. (2012). Variaciones sobre el perdón: Una sugerencia sobre política y transición a partir de Hegel. *Universitas Philosophica*, 59 (29), pp. 33-50.
2. Arenas, Natalia. (2017, mayo 14). La esperanza, el desgaste, el enojo y la zozobra en Bojayá. *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/historia/la-esperanza-el-desgaste-el-enojo-y-la-zozobra-en-bojaya-60915>
3. Arendt, Hannah. (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Arocha, Jaime. (2008). *Velorios y santos vivos: Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Bogotá, D. C.: Museo Nacional de Colombia.
4. Ayala, Ana Gilma. (2011). *Rituales mortuorios afroateños en el alto y medio Atrato*. Medellín: Mundo Libro.
5. Bartel, Rebecca. (2019). Confession and the Anthropology of Forgiveness: Reflections on Colombia's Process of Transitional Justice. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 24 (1), pp. 145-161. <https://doi.org/10.1111/jlca.12326>
6. Bataille, Georges. (2007). *La parte maldita. Ensayo de economía general*. Buenos Aires: Las Cuarenta.

7. Bello, Martha; Martín, Elena; Millán, Delma; Pulido, Belky y Rojas, Raquel. (2005). *Bojayá, memoria y río: violencia política, daño y reparación*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

8. Benjamin, Walter. (2010). *El narrador*. Santiago de Chile: Metales Pesados.

9. Benjamin, Walter. (2017). *Letal e incruenta*. Santiago de Chile: LOM.

10. Bennett, Christopher. (2003). Personal and Redemptive Forgiveness. *European Journal of Philosophy*, 11 (2), pp. 127-144. <https://doi.org/10.1111/1468-0378.00179>

11. Blair, Elsa. (2004). Mucha sangre y poco sentido: La masacre. Por un análisis antropológico de la violencia. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 18 (35), pp. 165-184.

12. Cagüenas, Diego. (2019). Historia como fantología: vida onírica, cantos mortuorios y el deber para con los espíritus en Bojayá, Chocó. *Philosophical Readings*, 11 (3), pp. 176-182.

13. Castillejo, Alejandro. (2014). La socialización del daño: Etnografía, espacio, y confesión en el espacio transicional colombiano. *Horizontes Antropológicos*, 20 (42), pp. 213-236. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832014000200009>

14. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (s. f.). Acto de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón de las FARC-EP a las víctimas de Bojayá. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/farc-perdon-bojaya/farc-pide-perdon-por-masacre-de-bojaya.pdf>

[ 68 ] 15. Colombia Plural. (2016, septiembre 30). El escultor Enrique Angulo muestra el Cristo Negro de Bojayá [Video]. [https://www.youtube.com/watch?v=j4BLNO9STb4&ab\\_channel=ColombiaPlural](https://www.youtube.com/watch?v=j4BLNO9STb4&ab_channel=ColombiaPlural)

16. Congote, Bernardo. (2003). Cultura autoritaria, impermeabilidad política y «cultura de la violencia»: el caso de Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5 (2), pp. 276-307.

17. Chaves, María Eugenia. (2007). Color, inferioridad y esclavización: La invención de la diferencia en los discursos de la colonialidad temprana. En: Mosquera, Claudia y Barcelos, Luiz (eds.). *Afro-reparaciones: memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 73-94). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

18. Chica, Felipe y Gómez, Paco. (2017, mayo 21). Las primeras exhumaciones dan la razón a las víctimas de Bojayá. *Colombia Plural*. <https://colombiaplural.com/las-primeras-exhumaciones-dan-la-razon-las-victimas-bojaya/>

19. De Gamboa, Camila. (2004). Perdón y reconciliación política: Dos medidas restaurativas para enfrentar el pasado. *Estudios Socio-Jurídicos*, 6 (1), pp. 81-110.

20. Derrida, Jacques. (1995). *Dar (el) tiempo: I. La moneda falsa*. Barcelona: Paidós.

21. Derrida, Jacques. (2017). *Perdonar lo imperdonable y lo imprescriptible*. Santiago de Chile: LOM.

22. El Espectador. (2021, enero 29). 83 familias están confinadas en Bojayá, Chocó, por presencia de paramilitares. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/83-familias-estan-confinadas-en-bojaya-choco-por-presencia-de-paramilitares/>

23. El Heraldó. (2016, octubre 10). Santos dona a las víctimas los casi \$3.000 millones del Nobel de la Paz. <https://www.elheraldo.co/nacional/santos-estara-este-domingo-con-habitantes-de-bojaya-292069>

24. Garrard, Eve & McNaughton, David. (2003). In Defense of Unconditional Forgiveness. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 103 (1), pp. 39-60. <https://doi.org/10.1111/j.0066-7372.2003.00063.x>

25. Grupo de Memoria Histórica. (2010). *Bojayá: La guerra sin límites*. Bogotá, D. C.: Semana.

26. Heller, Agnes. (2010). Radical Evil in Modernity: On Genocide, Totalitarian Terror and the Holocaust. *Thesis Eleven*, 101, pp. 106-117. <https://doi.org/10.1177/0725513609360618>

27. Hertz, Robert. (1990). *La muerte y la mano derecha*. Madrid: Alianza.

28. Hollan, Douglas. (2004). The Anthropology of Dreaming: Selfscape Dreams. *Dreaming*, 14 (2-3), pp. 170-182. <https://doi.org/10.1037/1053-0797.14.2-3.170>

29. Hughes, John. (2001). The Politics of Forgiveness: A Theological Exploration of King Lear. *Modern Theology*, 17 (3), pp. 261-287. <https://doi.org/10.1111/1468-0025.00160>

30. Jankélévitch, Vladimir. (1996). Should We Pardon Them? *Critical Inquiry*, 22 (3), pp. 552-572. <https://doi.org/10.1086/448807>

31. Lao-Montes, Agustín. (2007). Sin justicia étnico-racial no hay paz: las afro-reparaciones en perspectiva histórico-mundial. En: Mosquera, Claudia y Barcelos, Luiz (eds.). *Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 131-154). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

32. LeFranc, Sandrine. (2005). *Políticas del perdón*. Bogotá, D. C.: Norma.

33. Levinas, Emmanuel. (1997). *Totalidad e infinito: Ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca: Sígueme.

34. Levinas, Emmanuel. (1999). *De otro modo que ser, o más allá de la esencia*. Salamanca: Sígueme.

35. Levinas, Emmanuel. (2001). *Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro*. Valencia: Pre-Textos.

36. Losonczy, Anne-Marie. (2006). *La trama interétnica. Ritual, sociedad y figuras de intercambio entre los grupos negros y Emberá del Chocó*. Bogotá, D. C.: ICANH. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.4695>

37. Manrique, Carlos. (2007). Radical Evil and the Invisibility of Moral Worth in Kant's Die Religion. *Ideas y Valores*, 56 (135), pp. 3-27.

38. Martínez, Luis. (2007). Desde adentro: una aproximación al tema de Verdad, Justicia y Reparación a partir de las víctimas afrocolombianas. En: Mosquera, Claudia

y Barcelos, Luiz (eds.). *Afro-reparaciones: Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales* (pp. 425-442). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

39. Mauss, Marcel. (2012). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz.

40. NC Noticias [@NCprensa]. (2016, septiembre 30). «Un cristo Negro esculpido en Cuba, por el maestro Enrique Angulo, simboliza homenaje a las víctimas de Bojayá» @AlapePastorFARC. Twitter. <https://mobile.twitter.com/NCprensa/status/781813909531398144>

41. Niño, Juan. (2007). Sueño, realidad y conocimiento: Noción del sueño y fenomenología del soñar entre los ette del norte de Colombia. *Antípoda*, 5, pp. 293-315. <https://doi.org/10.7440/antipoda5.2007.13>

42. Quiceno, Natalia. (2016). *Vivir sabroso. Luchas y movimientos afrotrateños en Bojayá, Chocó, Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/th9789587387506>

43. Quintana, Laura. (2020). *Política de los cuerpos. Emancipaciones desde y más allá de Jacques Rancière*. Barcelona: Herder. <https://doi.org/10.2307/j.ctv11qdw8>

44. Reyes, Maria de los Ángeles. (2016, febrero 19). Bojayá quiere ser un referente de paz. *Centro Nacional de Memoria Histórica*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/fr/noticias/noticias-cmh/bojaya-quiere-ser-un-referente-de-paz>

[ 70 ]

45. Semana. (2016, octubre 4). «Creímos en el perdón de las FARC y se lo concedimos en las urnas». <https://www.semana.com/nacion/articulo/bojaya-plebiscito-por-la-paz-devolvio-la-desesperanza/497771/>

46. Rancière, Jacques. (2009). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Santiago de Chile: LOM.

47. Rosenzweig, Franz. (1997). *La estrella de la redención*. Salamanca: Sígueme.

48. Robinson, Marilynne. (2004). *Gilead*. New York: Picador.

49. Ruiz-Serna, Daniel. (2020). Ecúmene de vivos y muertos: Mala muerte y reparaciones territoriales en el Bajo Atrato. *Revista Colombiana de Antropología*, 56 (2), pp. 21-50. <https://doi.org/10.22380/2539472X.639>

50. Thiebaut, Carlos. (2014). El relato del daño como historia natural: A propósito de W.G. Sebald. *Boletín de Estética*, 11 (29), pp. 5-91.

51. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s. f. a). Reparación Colectiva. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/reparacion-colectiva/119>

52. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s. f. b). Boyayá 18 años. <https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/bojaya2020/index.html>

53. Vergara, Aurora. (2016, octubre 5). ¿Cómo puede Bojayá perdonar? *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/como-puede-bojaya-perdonar-58207>

54. Vergara, Aurora. (2018). *Afrodescendant Resistance to Deracination in Colombia: Massacre at Bellavista-Bojayá-Chocó*. Cham: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-59761-4>

55. Voces de Resistencia. (s. f.). Cantadoras de Pogue. <https://www.icesi.edu.co/vocesderesistencia/cantadoras-de-pogue.php>

56. Waldenfels, Bernhard. (2002). Levinas and the Face of the Other. In: Critchely, Simon & Bernasconi, Robert (Ed.). *The Cambridge Companion to Levinas* (pp. 63-81). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CCOL0521662060.003>

57. Zivkovic, Marko. (2006). Sueños dentro-fuera: algunos usos del sueño en la teoría social y la investigación etnográfica. *Revista de Antropología Social*, 15, pp. 139-171.



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Hidrofilia*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

90 x 70 cm

2020

Medellín



# Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)\*

Diana María Ramírez Sarmiento (Colombia)\*\*

## Resumen

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron planteados en el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 como ejes del cambio social, económico y político en el posconflicto. Sin embargo, su potencial transformador no se ha materializado de manera integral. Este artículo analiza la implementación de los PDET entre 2018 y 2020 a la luz del concepto de participación transformadora. A partir de la revisión de documentos gubernamentales, informes de seguimiento y datos publicados por la Agencia de Renovación del Territorio, se encuentra que los PDET no se han constituido plenamente como mecanismos de participación transformadora, pues se han enfrentado a tres grandes obstáculos: falencias en su diseño metodológico, falta de voluntad política del Gobierno nacional e implementación limitada que hasta el momento no ha priorizado las reformas estructurales requeridas en los territorios.

[ 73 ]

## Palabras clave

Paz Negociada; Posconflicto; Paz Territorial; Participación Transformadora; Desarrollo; Colombia.

**Fecha de recepción:** junio de 2020 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2021

## Cómo citar este artículo

Ramírez Sarmiento, Diana María. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 73-96. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a04

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Democracia deliberativa y servicios públicos en contextos de pobreza*, desarrollado entre 2018 y 2020, y avalado por el grupo de investigación Res Publica, Universidad de La Sabana, Colombia.

\*\* Abogada y politóloga. Magíster en Ciencia Política. Profesora e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de La Sabana, Colombia. Correo electrónico: diana.ramirez9@unisabana.edu.co - Orcid: 0000-0003-2394-9764 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=LkB3dFUAAAAJ>

# **Towards a Transformative Citizen Participation in Colombia. Analysis of the Developmental Programs with a Territorial-Based Focus (PDET)**

## **Abstract**

The Developmental Programs with a Territorial-Based Focus (PDET by its acronym in Spanish) were proposed in the Peace Agreement, signed by the Colombian government and the FARC-EP guerrilla in 2016, as axes of social, economic, and political change in the post-conflict period. Nevertheless, their transforming potential has not been fully realized. This article analyses the PDET's implementation between 2018 and 2020 based on the concept of transformative participation. Based on the review of government documents, monitoring reports, and data published by the Agency for Territorial Renewal, the study found that the PDET's have not been constituted thoroughly as mechanisms for transformative participation, because they have faced three major obstacles: failures in their methodological design, a lack of political will of the national government, and a limited implementation that has not prioritised the structural reforms required in the territories.

## **Keywords**

Negotiated Peace; Post-Conflict; Territorial Peace; Transformative Participation; Development; Colombia.

[ 74 ]

## Introducción

El acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 se diseñó a partir de un enfoque participativo que busca que las comunidades, especialmente las más afectadas por el conflicto armado, se involucren activamente en los procesos de reconstrucción del tejido social y de superación de las dinámicas de guerra, pobreza y desigualdad. En este sentido, la plena implementación de lo pactado en el documento final supone la constante participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, el fortalecimiento de liderazgos locales y la ejecución de metodologías participativas efectivas.

Para materializar este enfoque participativo el Acuerdo Final —como se le llamará en adelante— incluyó distintas herramientas<sup>1</sup> que, en el marco de la justicia transicional, se enfocaron en promover la participación de las comunidades en las dinámicas orientadas a la reparación de las víctimas y la no repetición de la violencia. Una de las herramientas participativas incluidas en el Acuerdo Final son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), definidos como instrumentos regionales para la transformación y la paz en los territorios priorizados (Decreto Ley 893 de 2017), es decir, en los territorios más afectados por la pobreza, el conflicto armado, los cultivos ilícitos y la presencia diferenciada del Estado.<sup>2</sup>

[ 75 ]

Los PDET se diseñaron como espacios participativos orientados a lograr cambios profundos en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de los territorios priorizados, para «sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición» (Decreto Ley 893 de 2017). Como consecuencia, se puede afirmar que los PDET fueron diseñados para constituirse como mecanismos que canalizan las dinámicas participativas hacia transformaciones estructurales en las sociedades en posconflicto que los enmarcan.

---

<sup>1</sup> Entre las medidas participativas se encuentran: los Consejos Territoriales de Planeación, las veedurías ciudadanas, las radios comunitarias, el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, entre otros (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

<sup>2</sup> Los criterios para priorizar las regiones PDET fueron los siguientes: «Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 22).

El presente artículo tiene como propósito analizar, a luz del concepto de participación transformadora, el proceso de implementación de los PDET entre agosto de 2018 —fecha en que se firma el primer Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), documento construido por las comunidades y las autoridades locales para hacer operacionales los PDET— y diciembre de 2020 —fecha en la que se registran los datos más recientes sobre la implementación de los PDET—. Es importante aclarar que el análisis de la implementación de los PDET presentado en este artículo no implica una evaluación empírica del proceso.

El punto de partida de la investigación fue la construcción del concepto participación transformadora, el cual se realizó desde una revisión de literatura sobre construcción de paz territorial, tipos de participación ciudadana, el rol de la participación comunitaria en programas de desarrollo y las medidas participativas en contextos de justicia transicional y posconflicto. A la luz de este concepto se revisaron y analizaron decretos, informes de seguimiento de organizaciones nacionales e internacionales, documentos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), informes de partidos políticos y el Documento Conpes 3932 de 2018, los cuales contienen información sobre el proceso de implementación de los PDET. Como resultado de este análisis se identificaron tres obstáculos que han impedido que el potencial transformador de los PDET se despliegue de manera completa: uno de carácter metodológico, otro referente a la falta de voluntad política del gobierno actual y el último relacionado con la naturaleza de las Obras PDET.

[ 76 ]

Se escogieron los PDET como unidad de análisis, pues estos mecanismos son centrales en la materialización del enfoque participativo del Acuerdo Final, en la medida en que articulan distintas dinámicas participativas que buscan fortalecer la democracia local y restaurar los territorios más afectados por el conflicto, los cuales son en su gran mayoría rurales. La posición privilegiada que tienen los PDET en el Acuerdo se evidencia en que, si bien se definen en el punto 1, se mencionan en cinco de los seis puntos establecidos en el documento final. Con los PDET se ha venido trabajando entonces «en la articulación de los diversos proyectos de inversión social con la paz y en conseguir en el mediano y largo plazo cerrar la brecha de desigualdad existente entre el campo y la ciudad» (Valencia, 2020, p. 5).

Esta posición privilegiada los ha convertido en un eje articulador entre distintas medidas de reparación y en una pieza clave en el posconflicto, pues

su diseño participativo y su enfoque *bottom-up* —de abajo hacia arriba— busca vincular de manera integral a las comunidades a distintos procesos de reconstrucción.

## **1. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: mecanismos de participación transformadora desde lo local**

### **1.1 La paz territorial**

El enfoque participativo del Acuerdo Final viene acompañado de un enfoque territorial que concentra la atención estatal en las zonas más afectadas por el conflicto armado. El concepto eje de este enfoque es el de paz territorial, el cual plantea la necesidad de procesos de planeación participativa que cuenten con un enfoque *bottom-up*. Este enfoque tiene como objetivo que se desarrollen y articulen medidas cooperativas entre autoridades y comunidades, pensándose las características y necesidades de cada territorio, para que «de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios. Se trata de hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción» (Jaramillo, 2018, p. 168).

[ 77 ]

El diseño participativo con un enfoque *bottom-up* apunta a la reconstrucción desde las unidades microsociales, las más pobres y vulnerables, las periferias. Esta reconstrucción desde abajo deberá ser material y moral a la vez, pues si bien implica contar con las bases materiales para salir adelante —por ejemplo, contar con una vivienda digna—, también requiere de la reconstrucción de una ética de la vida cotidiana, la cual se apoye en redes colaborativas, familiares y barriales que hagan posible nuevos horizontes (Lemaitre, 2018).

El enfoque *bottom-up* en los PDET se tradujo en una hoja de ruta que gestionó la participación comunitaria desde las unidades territoriales más pequeñas, para paulatinamente ir ascendiendo hacia unidades territoriales más amplias. De esta manera, estos programas se construyeron a partir de tres fases: la fase veredal, en la que se aprueba el Pacto Comunitario para la Transformacional Regional (PCTR); la fase municipal, en la cual se toma como insumo el PCTR, se incluyen nuevos actores —por ejemplo, el sector privado, organizaciones sociales, entre otros— y se construye el Pacto Municipal; y la fase subregional, en la que los delegados de los municipios aprueban el

Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de cada una de las 16 subregiones PDET y los 170 municipios priorizados (Decreto Ley 893 de 2017, arts. 3 y 4).

Son entonces los PATR los instrumentos que hacen operacionales a los PDET, pues en estos se registran los distintos ejercicios participativos y se definen las iniciativas concretas que apuntarán al desarrollo integral de los territorios priorizados. Los PATR organizan las iniciativas propuestas en el ámbito subregional bajo los siguientes pilares: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y reconciliación, convivencia y construcción de paz (ART, s. f. a).

Los PDET se consideran entonces como un instrumento para la construcción de la paz territorial en los 170 municipios priorizados y para el fortalecimiento de la democracia local, pues su diseño se orienta hacia la articulación entre las contribuciones de los territorios y el Estado, y el reconocimiento de la existencia previa de procesos organizativos en las regiones (Escobar, 2017, septiembre 13).

[ 78 ]

## **1.2 Distintos tipos de participación en programas de desarrollo y el concepto de participación transformadora**

Si bien los PDET pueden comprenderse como una herramienta vital para la paz territorial, esta solo podrá materializarse si la implementación de estos programas apunta hacia el desarrollo de una participación efectiva y orientada al cambio social. A continuación, se presentarán los distintos tipos de participación en medidas de justicia transicional y en programas de desarrollo en contextos de posconflicto, y se desarrollará la categoría en la cual se enmarcan los PDET.

Con respecto a la participación ciudadana en las medidas de justicia transicional en escenarios de posconflicto, la literatura ha identificado distintas categorías a través de las cuales la sociedad civil se puede vincular a los procesos de construcción de paz. Se ha comprendido la participación como la expresión de puntos de vista, como un mecanismo de gobernanza, como

un derecho y como una herramienta de transformación social que requiere empoderamiento comunitario y reestructuraciones en las relaciones de poder (Saffon y Tacha, 2018; Lundy y McGovern, 2008; Lemaitre, 2013).

Estas formas de participación en medidas de justicia transicional se relacionan con tipologías que han sido desarrolladas en la literatura sobre la participación ciudadana en la administración pública o en la implementación de programas de desarrollo. Las categorías mencionadas anteriormente convergen con lo estipulado en una de las tipologías clásicas sobre la participación ciudadana en la administración pública, la «escalera de la participación» (Arnstein, 1969), la cual se enfoca en la redistribución del poder como un elemento nuclear de la participación ciudadana significativa (Connor, 1988), lo que resulta fundamental, pues desmitifica que todo tipo de participación genera cambios sociales.

La escalera establece tres niveles de participación: el nivel más bajo, denominado «sin participación», el cual busca sustituir la genuina participación a través de mecanismos de manipulación; el nivel medio, «nivel simbólico», que consiste en escuchar a la ciudadanía, pero sin permitir que su opinión tenga incidencia material; y el nivel alto, «nivel de poder ciudadano», que sí genera una delegación real del poder a los ciudadanos y permite que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y en el control de los recursos (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Lukensmeyer, Goldman y Stern, 2011; Sánchez, 2015).

[ 79 ]

Estos distintos niveles de la participación y los distintos impactos que puede tener esta, también han sido estudiados desde la literatura sobre la implementación de proyectos de desarrollo en contextos de conflicto, pobreza y desigualdad. Los estudios sobre el rol de la participación comunitaria en programas de desarrollo se han enfocado en analizar el rol de la participación como una mera herramienta retórica que no tiene efectos materiales en las comunidades y sus contribuciones a cambios estructurales como la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Lo que se ha encontrado es que la participación tiende a incluirse en los proyectos de desarrollo como una palabra de moda —*buzzword*—, vacía de contenido, y que es útil para construir narrativas sobre el cambio social que no tienen efectos materiales en las comunidades (Hoddinott, 2002; Cornwall y Brock, 2005; Kamruzzaman, 2009; Harper-Shipman, 2019).

Concretamente, esta literatura cuestiona los efectos materiales de la participación ciudadana en los programas de desarrollo y enfatiza en la importancia de analizar el contexto en el cual se aplicarán dichos programas: quién participa y en virtud de qué intereses, cuáles son los tipos de participación que el programa incluye, qué rol desempeña el Gobierno en el proceso de toma de decisiones, cuáles actividades se llevan a cabo desde las comunidades y cuáles son las características generales de las comunidades y sus élites (Ribot, 1996; Platteau y Abraham, 2002; Cornwall, 2008; Fosu, 2015).

A partir de la literatura revisada se confirma que la participación ciudadana necesaria para cumplir con los objetivos de los PDET debe estar orientada a lograr transformaciones sociales a través del empoderamiento comunitario y las reestructuraciones en las relaciones de poder, trascendiendo el campo retórico y simbólico, es decir, deberá ubicarse, según la escalera de la participación, en el nivel del poder ciudadano, un poder que transforma de manera tangible las realidades de pobreza y violencia. Estas características son las que dan sentido al concepto de participación transformadora, una participación ciudadana que está orientada a lograr cambios materiales significativos, a través de la toma de decisiones públicas por parte de la comunidad.

[ 80 ]

Adicionalmente, el pleno desarrollo del concepto de participación transformadora en un escenario de posconflicto implica dos componentes: el primero, que los procesos participativos promuevan la organización y movilización de las víctimas y la sociedad civil, así como transformaciones en los ámbitos individual, grupal y social (Saffon y Tacha, 2018; Lemaitre, 2013); el segundo, que las comunidades se empoderen y sean quienes definan los problemas que las afectan y, así mismo, quienes diseñen e implementen las soluciones pertinentes. En este sentido, son las mismas comunidades las que deben generar su propio desarrollo, a través de la identificación de los actores que son consultados y de los que toman las decisiones (Lundy y McGovern, 2008).

Desde esta perspectiva, el empoderamiento incluye un propósito emancipador que busca formar a los individuos como agentes de cambio y con capacidades de incidir en las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales (Jara, 2010). Este empoderamiento no implica simplemente participar y deliberar en grupos de discusión sobre asuntos públicos,

implica que las deliberaciones y decisiones que se tomen en estos espacios participativos determinen las acciones de las instituciones oficiales (Fung, 2002). De esta forma, la experiencia participativa tiene que integrar las distintas alternativas de solución, la toma de decisiones y las diversas acciones colectivas encaminadas al cambio —generalmente estos cambios se enfocan en mejorar condiciones de injusticia, exclusión o pobreza estructural— (White, 1996).

Estos componentes de la participación transformadora son vitales para fortalecer la democracia local en zonas de posconflicto, en la medida en que complementan el modelo de democracia participativa planteado en la Constitución Política de 1991, debido a que se enfocan en problemas concretos y prácticos, fomentan la participación desde las bases y apuntan a generar discusiones deliberativas a través de ideas y argumentos concienzudos (Fung y Wright, 2003).

## **2. Balance de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial a la luz del concepto de participación transformadora**

### **2.1 Procesos comunitarios transformadores**

[ 81 ]

Los PDET han sido considerados como «la puerta de entrada a la construcción de paz territorial» (Instituto Kroc, 2018, p. 42), debido a su ruta de planeación participativa que avanza desde lo veredal, hacia lo regional y lo nacional. Su implementación apunta al fortalecimiento de la democracia local y a la reconstrucción integral de los territorios que más padecieron el conflicto armado.

El Acuerdo Final creó los PDET como instrumentos de planeación y gestión que tienen como objetivo la transformación estructural del campo y el desarrollo integral de las comunidades más afectadas por el conflicto armado y por la presencia diferenciada del Estado (Decreto Ley 893 de 2017, arts. 3 y 4). La importancia de los PDET recae en que estos se constituyen como espacios de participación y deliberación en los que convergen distintos actores sociales comprometidos con la renovación de los territorios. Estos espacios son esenciales, pues una de las claves «para el cambio social constructivo reside en aquello que crea tejidos sociales, relaciones y espacios relacionales» (Lederach, 2016, p. 156).

La participación de las comunidades en estos espacios democráticos fue masiva: se identificaron 33 500 iniciativas y proyectos, se concertaron 1300 procesos de rutas étnicas y participaron más de 200 000 personas en los diferentes momentos de la ruta PDET (ART, s. f. b). En esta línea, diversos actores involucrados directa o indirectamente en la implementación de los PDET han reconocido su importancia. La ART, entidad encargada de generar y articular los proyectos encaminados a transformar los territorios más afectados por el conflicto armado (Decreto 2366 de 2015), ha recogido alrededor de cincuenta testimonios que así lo evidencian.

Uno de los testimonios es el del señor Carlos Arturo Arias, participante de la etapa subregional en el sur del Tolima, que afirma que «el PDET es como un salvavidas que nos lanzaron para salvar nuestros territorios y a nuestras familias... ahora tenemos la voz para pedir que se implemente la paz» (ART, s. f. c). En la misma línea, en un foro académico sobre la hoja de ruta de los PDET, el consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, mencionó que «Desarrollar esos 170 municipios y sus áreas de influencia es una estrategia de paz y de seguridad. Si nos va bien con la Hoja de Ruta y la ejecución, los PDET deben ser vinculantes por lo menos para los próximos dos gobiernos» (ART, 2021, mayo 9, párr. 4).

[ 82 ]

Adicionalmente, según la ART, los resultados del proceso de implementación de los PDET entre 2018 y 2020 —con fecha de cierre del 31 de diciembre de 2020— fueron muy satisfactorios.

**Tabla 1.** Algunos resultados exitosos del proceso de implementación de los PDET.

Proyectos terminados	1248
Proyectos en ejecución	59
Proyectos por iniciar ejecución	907
Inversión total proyectada	COL\$410 399 000 000

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (s. f. d).

Con base en los resultados entregados, en los ejemplos de testimonios y en la gran cantidad de participantes vinculados a los PDET, se puede afirmar que estos están cumpliendo con su función de cambio social y empoderamiento comunitario, en la medida en que han involucrado a distintos actores en

los procesos de toma de decisiones colectivas y han culminado proyectos encaminados a la reconstrucción de los territorios. Sin embargo, ¿estos resultados convierten a los PDET en auténticos mecanismos de participación transformadora?, ¿todas las decisiones tomadas por las comunidades se están traduciendo en cambios concretos?, ¿las obras realizadas han generado transformaciones significativas?

Los PDET deben profundizar la democracia local y contribuir a la construcción de paz territorial desde lo material, es decir, a través de acciones que mejoren significativamente la calidad de vida de la comunidad —no solamente desde lo simbólico o de lo material, sino teniendo un impacto estructural—.

## **2.2 Falencias, vacíos y retos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**

### **2.2.1 En el diseño metodológico**

Si bien tanto en el diseño de los PDET como en las obras que se han ejecutado para implementarlos han participado una significativa cantidad de personas, esto no se traduce automáticamente en que los procesos estén teniendo un impacto transformador. La primera falencia identificada en el proceso de implementación de los PDET es de tipo metodológico y se refiere al diseño de la ruta participativa de los PDET.

[ 83 ]

Esta falencia se deriva de los contenidos orientadores de las dinámicas participativas de los PDET y del diseño de la ruta PDET y sus respectivas etapas. Frente a los contenidos orientadores, estos no ofrecieron insumos a las comunidades para que identificaran problemas concretos y posibles soluciones, sino que se enfocaron en la deliberación sobre problemáticas generales que, teniendo en cuenta el grado de abandono estatal de los municipios PDET, son muchas y muy amplias. A partir de un análisis de las preasambleas y asambleas veredales que componen las etapas iniciales de los PDET, la Fundación Ideas para la Paz determinó que estos espacios participativos han logrado tener éxito en términos de convocatoria, representatividad y asistencia, pero están fallando en temas de inclusión, deliberación, capacidad para transformar el territorio y para obtener los insumos esperados (Guarín, Tovar y Amaya, 2018), debido a que desde las «pre-asambleas se terminó privilegiando el registro de necesidades y

expectativas generales, antes que la conversación sobre iniciativas concretas» (p. 21). En este sentido, se obtuvieron iniciativas que reflejan necesidades y anhelos de las comunidades —por ejemplo, comprar tierras colectivas para proyectos y equipamientos productivos, asegurar la soberanía alimentaria, actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial, entre otros—, pero no se obtuvieron procedimientos concretos que garanticen su realización.

Esta falencia se relaciona con las características de la información que les fue entregada a los asistentes, en la medida en que no se ofrecieron insumos específicos que iluminaran de manera idónea el proceso participativo, es decir, no se ofreció información sobre los recursos financieros disponibles, los diagnósticos previos y los programas e instituciones con los que se podrían articular las iniciativas que integran los PATR (Guarín, Tovar y Amaya, 2018). Sumado a esto, organizaciones como el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018), que también hace seguimiento a los PDET, han manifestado su preocupación frente a la metodología implementada, debido a que las iniciativas que surgieron de las preasambleas se construyeron sin mayor discusión ni debate.

[ 84 ]

Desde la participación transformadora esta falencia genera limitantes a la capacidad de incidencia de las comunidades, pues la construcción colectiva de iniciativas no se realizó con base en insumos concretos. Si no se tiene claro el presupuesto disponible y las vías de acción para ejecutar estas iniciativas, la implementación de los PDET no está ajustada desde sus inicios a los recursos disponibles en cada uno de los municipios priorizados y las deliberaciones realizadas no se pueden traducir en acciones concretas. Esto implica que los cambios sociales, políticos y económicos que fueron diseñados en las primeras etapas de los PDET y que deberían ser materializados durante la ejecución de lo pactado en el proceso participativo, están condicionados a variables que se definen a posteriori.

Del mismo modo, el segundo componente de esta falencia metodológica está relacionado con el diseño de la ruta participativa de los PDET y sus respectivas etapas, las cuales no permiten hacer realidad de manera completa las ideas consagradas en los PATR y pueden generar falsas expectativas en los participantes. Si bien las comunidades participaron en la identificación de problemas y sus posibles soluciones —así fueran muy generales—, no participarán en la priorización y en la implementación de estas últimas.

De acuerdo con lo estipulado en los dieciséis PATR de las subregiones priorizadas, una vez terminadas las tres etapas de planeación participativa inician las etapas de verificación, estructuración y priorización, en las cuales se analizan las condiciones reales de las iniciativas, es decir, su viabilidad técnica, normativa, presupuestal-financiera y ambiental (ART, 2021, mayo 9). Para ilustrar este punto se citará un apartado del PATR de la subregión Chocó, el cual se repite en los otros quince PATR. En este apartado se menciona que la implementación de los PDET será de diez años y que durante este periodo «estas iniciativas serán revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los sectores y entidades competentes del nivel nacional y territorial, teniendo en cuenta las políticas públicas, la normatividad vigente y las particularidades del territorio» (Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión Chocó, 19 de septiembre de 2018, p. 1-2).

Lo problemático es que la priorización de estas iniciativas no incluirá la participación de la comunidad, sino que las ideas expuestas por la ciudadanía en las fases iniciales de los PDET estarán sujetas a la revisión y aprobación de comités operativos, los cuales estarán integrados por el director de Ejecución y Evaluación de Proyectos de la ART, subdirectores de proyectos de infraestructura de la ART, interventores y por el representante legal del contratista. Sus funciones serán la programación del cronograma de actividades, la distribución del presupuesto, la estipulación de las directrices técnicas y el seguimiento de la implementación de los PDET (ART, 2018).

[ 85 ]

De forma similar, para implementar el programa Obras por Impuestos —por medio del cual los contribuyentes pueden ejecutar proyectos de impacto económico y social en los municipios priorizados para cumplir con obligaciones tributarias— quienes deciden sobre la viabilidad de las iniciativas son las entidades nacionales pertinentes, a través del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, y quienes escogen qué proyecto financiar son los contribuyentes (ART y DNP, 2020). Es razonable y deseable que los contribuyentes puedan escoger los proyectos a financiar y que exista un análisis técnico —jurídico, presupuestal y ambiental— por parte del gobierno, sin embargo, en aras de materializar el principio participativo que guía los PDET, las comunidades deberían tener voz y voto en el proceso de priorización de los proyectos a ejecutar.

En la misma línea, los proyectos que se aprueben en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) Paz —responsables de la definición de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final que serán financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías— no contarán con la intervención de las comunidades. Los integrantes del OCAD Paz son: el Gobierno nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación; los gobiernos departamentales de Bolívar y Quindío; y los gobiernos municipales de La Paz (Cesar) y La Uribe (Meta) (ART, 2015, diciembre 2). Esta estructura metodológica le da el poder de decidir sobre los proyectos al Gobierno y a organismos técnicos, quitándole a las comunidades la oportunidad de brindar sus opiniones frente a cuáles de las iniciativas propuestas se deberían priorizar.

[ 86 ] Gran parte de la reconstrucción de los territorios se lleva a cabo mediante obras de infraestructura, propuestas por las comunidades, como las que se incluyeron en cada uno de los pilares de los PDET. Estas obras se han quedado como un listado etéreo que no está siendo ejecutado según las necesidades más urgentes de las comunidades, sino según los criterios técnicos de las entidades gubernamentales correspondientes. La mejor forma de culminar estos procesos participativos hubiera sido con la priorización de las obras por parte de las mismas comunidades, teniendo así claro hacia dónde se deberían orientar los esfuerzos de reconstrucción de los territorios más afectados por el conflicto.

Lo anterior se constituye como un obstáculo al potencial transformador de los PDET, pues si bien es la comunidad la que define inicialmente los problemas que la afectan, no es esta misma la que decide qué alternativas de solución implementar, sino que la capacidad de decisión recae en comités operativos y en el mismo sector oficial, minando así el propósito de empoderamiento comunitario que incluye la participación transformadora.

Esto genera que el grado de participación no se encuentre, según la escalera de Arnstein (1969), en el nivel de poder ciudadano, sino más bien en el nivel simbólico, que consiste en escuchar a la ciudadanía, pero sin permitir que su opinión tenga incidencia material. Los limitantes mencionados también condicionan la plena implementación de la paz territorial, pues las decisiones finales sobre la reconstrucción material de los territorios no están

siendo tomadas por las comunidades, sino por las entidades gubernamentales y comités técnicos, vulnerando así el enfoque *bottom-up* bajo el cual se diseñaron los PDET. Por último, queda también en evidencia la necesidad de replantear el diseño metodológico de los procesos participativos para futuros escenarios de construcción de paz, a través de la vinculación de las comunidades —desde las primeras etapas de la participación— a los procesos de priorización de iniciativas a ejecutar y al análisis de su viabilidad técnica, presupuestal y ambiental.

### **2.2.2 En la voluntad política**

La falta de voluntad política por parte del gobierno del presidente Iván Duque se traduce principalmente en la falta de claridad frente a los criterios de asignación de los recursos y en la ausencia de un presupuesto que responda de manera efectiva a las necesidades de los territorios. En primer lugar, es importante aclarar que el Decreto Ley 893 de 2017 que regula los PDET, si bien no estableció los porcentajes puntuales de financiación, sí estableció qué entidades proporcionarían los recursos para financiar estos mecanismos participativos:

Para la financiación de los PDET y los PATR el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional (art. 9).

[ 87 ]

En esta misma línea, el Documento Conpes 3932 de 2018, firmado por el gobierno de Juan Manuel Santos, estableció los costos y fuentes de financiamiento correspondientes a la implementación del punto 1 del Acuerdo Final —Reforma Rural Integral—, y reiteró que se deberán incorporar las prioridades de los PDET en los siguientes cuatro Planes Nacionales de Desarrollo. Se estableció que la suma total para la financiación de los PDET sería de COL\$79.6 billones (p. 67) y que las inversiones necesarias para lograr las metas del Acuerdo «en los 170 municipios PDET, concentran cerca del 72% del total de los recursos estimados para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz» (p. 64). Además, se añadió que la conformación de estos recursos «puede cambiar dependiendo de los resultados de los PATR y su proceso de concertación» (p. 67).

No obstante, estas directrices generales han sido moldeadas por el gobierno del presidente Iván Duque, poniendo en riesgo la plena implementación de lo pactado en el Acuerdo Final, pues se ha reducido el presupuesto de los PDET y no se han acotado de manera efectiva los vacíos que dejó el Documento Conpes 3932 de 2018.

Para ilustrar lo anterior, resulta pertinente analizar algunos apartados del documento *Paz con legalidad* (Duque, 2018), el cual se constituye como una de las directrices fundamentales del nuevo gobierno en temas de víctimas, construcción de paz y posconflicto. Este documento, en la misma línea del Conpes 3932 de 2018, presenta criterios difusos para la obtención de recursos. Por ejemplo, se expone que se podrá conseguir financiación para los PDET a partir de recursos del sector privado y de cooperación internacional, pero no precisa los posibles aliados, los criterios de asignación y priorización del dinero, o los montos puntuales que serán asignados a los territorios.

Con respecto a la opción de financiación desde entidades privadas, se plantea la posibilidad de construir obras por regalías, sin embargo, el texto no estipula cuáles serán los porcentajes que se asignarán a cada una de las dieciséis zonas PDET, ni los criterios de distribución de recursos, ni las condiciones para aplicar a este tipo de financiación. Estrictamente, el documento enuncia que «se presentarán condiciones para que el esquema de Obras por Regalías beneficie proporcionalmente los municipios PDET» (Duque, 2018, p. 14). Adicionalmente, se plantea flexibilizar la reglamentación de las actividades económicas reguladas por el Estado colombiano, con el fin de beneficiar los territorios PDET: «Regulación para la estabilización: se revisarán las condiciones de acceso y operación a los sectores regulados para acondicionar las exigencias a las características de las zonas PDET» (p. 14). No obstante, no se establecen criterios diferenciadores por cada zona PDET y tampoco se estipula qué sectores regulados serían los beneficiados y en qué medida. Esto además puede ser riesgoso, pues podrían facilitarse las condiciones de ingreso y permanencia en los territorios, sin mayor control, a sectores regulados como la industria farmacéutica o el sector de hidrocarburos.

Otro ejemplo de las imprecisiones y los enormes vacíos del documento *Paz con legalidad*, se relaciona con la opción de financiación a través de cooperación internacional:

Dada la generosidad y el apoyo sostenido de parte de la comunidad internacional, ahora de parte del Gobierno y la Consejería se precisa

mayor coordinación y focalización de los recursos de cooperación internacional y multilaterales para la implementación, primordialmente dirigidos a proyectos que permitan la estabilización con el fin de garantizar proyectos productivos en los 170 municipios y en las zonas PDET, Programas de apoyo a las familias vinculadas al PNIS (Duque, 2018, p. 30).

Sin embargo, este etéreo apartado dificulta la canalización de los recursos producto de la cooperación internacional, pues no presenta las acciones concretas a emprender, los posibles aliados y los porcentajes puntuales que se espera obtener a partir de este mecanismo de financiación.

Por otro lado, la falta de voluntad política también se traduce en la falta de recursos y en los recortes presupuestales. Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de mayo de 2020), si bien los dieciséis PDET formulados por las comunidades contaron con gran participación comunitaria y generaron una esperanza significativa en la ciudadanía, se han observado «pocos avances y una mínima coordinación con otros programas relevantes, como el Plan de Reparación Colectiva, establecido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)» (p. 13).

[ 89 ]

Además de la mínima coordinación entre programas afines, otra de las posibles razones por la cual los avances en la implementación de los PDET son pocos es el recorte presupuestal planteado en el primer proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación. Según el Informe interpartidista sobre la implementación del Acuerdo Final publicado en 2019 establece que para julio de 2019 la inversión realizada, a través de obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET, equivale al 0,08% del costo total requerido para su materialización (COL\$70,1 billones) (Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz, 2019). Puntualmente, el informe manifiesta que es preocupante que después de un año tan solo se está invirtiendo en la implementación de los PDET 1,2% de lo que se debería para cumplir el Acuerdo de Paz.

En esta misma línea, se advierte que en los dos primeros años del gobierno de Iván Duque se ha invertido, a través de las obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET, COL\$141 mil millones, equivalentes a 0,2% del costo requerido para su materialización (Seguimiento multi-

partidista a la implementación del Acuerdo de Paz, 2020, p. 2). Estas cifras son muy preocupantes, pues si lo que se quiere es «lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo Final, se deberían estar ejecutando por lo menos COL\$4,67 billones al año” (p. 2).

Sin una voluntad política que se traduzca principalmente en recursos para los territorios PDET el potencial transformador de la participación ciudadana en estos programas es muy limitado. El objetivo de la participación transformadora es que las decisiones de la comunidad sean vinculantes y transformen materialmente las realidades en las que se enmarcan. Sin el presupuesto requerido no se podrán llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para que la población acceda a mejores condiciones de vida.

### **2.2.3 Implementación limitada de las Obras PDET**

Si bien fue muy amplia la participación de las comunidades en la construcción de los PDET, no es un logro que se hayan planteado colectivamente 32 808 iniciativas (ART, 2021, mayo 9) si su ejecución es incierta, pues depende de decisiones técnicas y de recursos económicos que no se están asignando a tiempo y si además las obras que se están ejecutando no resuelven las necesidades más urgentes de las comunidades. Una de las principales herramientas para ejecutar las iniciativas propuestas por las comunidades en cada uno de los ocho pilares de los PATR son las Obras PDET, las cuales consisten en una estrategia de la ART para atender las principales necesidades de las poblaciones rurales priorizadas en el corto plazo, a través de la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución (ART, s. f. d).

[ 90 ]

Las Obras PDET se dividieron inicialmente en tres componentes: infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios, y servicios públicos. Se pensaron como estrategias para mejorar la calidad de vida de las comunidades en el corto plazo, por lo tanto, los proyectos desarrollados no son grandes obras de infraestructura, sino pequeñas obras que incluyen, por ejemplo, el mejoramiento de vías terciarias, la construcción de puentes peatonales, el mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud, y la creación de filtros de agua y paneles solares (ART, s. f. d).

Si bien las Obras PDET buscan transformaciones materiales concretas, hasta el momento han presentado dos grandes problemas: en primer lugar, no es clara la articulación que tienen con cada una de las iniciativas propuestas

en los pilares de los PATR; y en segundo lugar, hasta el momento el impacto en la calidad de vida de las comunidades ha sido muy limitado debido al alcance de las obras.

Para ilustrar lo anterior se tomará como ejemplo el caso de la subregión PDET de Chocó, la cual está conformada por 14 municipios, 12 de Chocó y 2 de Antioquia. El criterio para seleccionar esta subregión responde a que el Chocó es el departamento PDET que tiene mayor cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), alcanzando 65,40% (DANE, s. f.).

Si se calcula el promedio de las NBI de los 14 municipios que conforman la subregión, la cifra sigue siendo muy alta: 64,03% personas tienen NBI. Y si se calcula el promedio de las viviendas con servicios inadecuados la cifra es de 53,5%. Es decir, más de la mitad de los habitantes de la subregión Chocó tienen NBI y no cuentan con la infraestructura en servicios públicos necesaria (DANE, s. f.).

Las iniciativas propuestas por las comunidades y consagradas en el PATR de la subregión Chocó responden de manera integral a los datos anteriormente presentados. Se propuso el mejoramiento de la interconexión eléctrica en todos los municipios de la subregión, la pavimentación de varios corredores estratégicos, la creación de un hospital universitario, la construcción y ampliación de acueductos veredales, entre muchas otras iniciativas (Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión Chocó, 19 de septiembre de 2018).

[ 91 ]

Ahora bien, al analizar las cifras del DANE y los ejemplos de iniciativas propuestos por las comunidades a la luz de los avances en las obras PDET, el panorama resulta desolador. La ART afirma que, desde agosto de 2018, se han entregado 1039 Obras PDET (ART, 2021, mayo 9). De estos, en la subregión Chocó se han entregado 33 obras, 14 en el departamento de Antioquia y 19 en el departamento del Chocó. De estas, a su vez, 11 han sido la construcción de casas comunitarias o casetas comunales, 3 la construcción de aulas escolares, 2 obras que han fortalecido vías terciarias y las 3 restantes se dividen en la construcción de una placa polideportiva, la instalación de una planta fotovoltaica en una vereda del municipio de Riosucio y la construcción de un restaurante escolar. Estos son los avances en infraestructura que se han llevado a cabo en uno de los departamentos más afectados por la pobreza, el abandono estatal y la violencia.

Las obras que se han realizado en los tres años que han transcurrido desde que se firmó el PATR de la subregión no están cumpliendo con las expectativas que las comunidades plasmaron en el documento, ni están resolviendo necesidades urgentes como el acceso a servicios públicos esenciales. Si bien todavía quedan siete años de implementación de los PDET, los avances hasta el momento presentados son insuficientes, debido a que las obras ejecutadas no han abarcado ni 50% de los 170 municipios priorizados, ni están mejorando sustancialmente la calidad de vida de las comunidades.

En este artículo no se realizó un análisis sistemático de la implementación de las Obras PDET, sin embargo, en el ejemplo examinado, se encuentra que no hay sintonía entre las expectativas y necesidades de las comunidades y las pequeñas obras que se han ejecutado hasta el momento, lo cual limita los efectos de los procesos participativos que se llevaron a cabo para construir los PDET.

## Conclusión

[ 92 ] En la revisión documental sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) entre el 2018 y 2020, a la luz del concepto de participación transformadora, se identificaron tres falencias que no han permitido que se constituyan como auténticos mecanismos de participación transformadora. Las tres falencias han generado en el proceso de implementación de los PDET que el potencial transformador de estos programas de desarrollo se vea limitado y que la naturaleza participativa de estos sea concebida más como una herramienta retórica, vacía de contenido, que como una verdadera herramienta de cambio social, que empodere a la ciudadanía a través de la materialización de sus deliberaciones.

Teniendo en cuenta que los territorios PDET fueron priorizados en razón de sus condiciones de violencia, pobreza y abandono estatal, es necesario que los procesos participativos que se lleven a cabo en los próximos años superen una visión formalista y simbólica de la participación, que den paso a una visión de la participación como transformadora y como una verdadera delegación del poder a la ciudadanía, permitiendo que las decisiones que se tomen desde las comunidades sean vinculantes para la administración.

Es necesario resaltar que la consolidación de una participación transformadora requiere, por un lado, mejoras metodológicas en el diseño participativo de la ruta PDET, incluyendo, por ejemplo, al acompañamiento

técnico, que en últimas determina la viabilidad de los proyectos en las primeras etapas de deliberación sobre las iniciativas, con el objetivo de no generar falsas expectativas en las comunidades. Por otro lado, también se requiere mayor voluntad política por parte del Gobierno, la cual se debe traducir en mayores recursos económicos para las zonas priorizadas y en criterios claros para la asignación de presupuestos, y para la sistematización y ejecución de las iniciativas definidas desde los territorios. Por último, se requiere el replanteamiento del alcance y la naturaleza de las Obras PDET. Solo de esta forma se podrán materializar los cambios estructurales que están plasmados en el Acuerdo de Paz, en los PDET y en los anhelos de las comunidades.

## Referencias bibliográficas

1. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2015, diciembre 2). *OCAD Paz*. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad\\_paz](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz)
2. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2018). Manual operativo implementación de actividades de desarrollo económico, ambiental y productivo en zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/galerias/descargar.php?idFile=23105>
3. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021, mayo 9). Los PDET unen a los colombianos. [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los\\_pdet\\_unen\\_a\\_los\\_colombianos](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_pdet_unen_a_los_colombianos)
4. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. a). PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. [http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/)
5. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. b). ABC Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC\\_PDET\\_2019.pdf](https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf)
6. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. c). Fase subregional. Ruta de construcción del PDET. Carlos Arturo Arias. <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/PATR/>
7. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. d). Obras PDET. <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>
8. Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Obras por impuestos. Manual operativo 2.0*. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/obras\\_x\\_impuestos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/obras_x_impuestos)
9. Arnstein, Sherry. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
10. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/43/3/Add.3. (8 de mayo de 2020). Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.>

hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DDHH-2019.pdf

11. Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión Chocó. (19 de septiembre de 2018). <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23362>

12. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932. (29 de junio de 2018). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

13. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2366. (7 de diciembre de 2015). Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

14. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

15. Connor, Desmond. (1988). A New Ladder of Citizen Participation. *National Civic Review*, 77 (3), pp. 249-257. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>

[ 94 ]

16. Cornwall, Andrea. (2008). Unpacking «Participation»: Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, 43 (3), pp. 269-283. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>

17. Cornwall, Andrea & Brock, Karen. (2005). What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at «Participation», «Empowerment» and «Poverty Reduction». *Third World Quarterly*, 26 (7), pp. 1043-1060. <https://doi.org/10.1080/01436590500235603>

18. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Censo nacional de población y vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

19. Duque, Iván. (2018). Paz con legalidad. *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación*. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>

20. Escobar Arango, Mariana. (2017, septiembre 13). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial pueden transformar la ruralidad y fortalecer la paz en Colombia. *LSE Latin America and Caribbean Blog*. <http://eprints.lse.ac.uk/84963/1/latamcaribbean-2017-09-13-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque.pdf>

21. Fosu, Augustin Kwasi. (2015). Growth, Inequality and Poverty in Sub-Saharan Africa: Recent Progress in a Global Context. *Oxford Development Studies*, 43 (1), pp. 44-59. <https://doi.org/10.1080/13600818.2014.964195>

22. Fung, Archon. (2002). Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy (Manuscript Draft). *ResearchGate*. [https://www.researchgate.net/publication/228382837\\_Empowered\\_Participation\\_Reinventing\\_Urban\\_Democracy](https://www.researchgate.net/publication/228382837_Empowered_Participation_Reinventing_Urban_Democracy)

23. Fung, Archon y Wright, Erik Olin (eds.). (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En: *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

24. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>

25. Guarín, Sergio; Tovar, Paulo y Amaya, Ana María. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición «El Sirirí». *Fundación Ideas para la Paz*. [http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET\\_Final.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf)

26. Harper-Shipman, Takiyah. (2019). How Comprehensive is Comprehensive? Using Wangari Maathai as a Critique of the World Bank's Contemporary Development Model. *Third World Quarterly*, 40 (4), pp. 633-650. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1549940>

27. Hoddinott, John. (2002). Participation and Poverty Reduction: An Analytical Framework and Overview of the Issues. *Journal of African Economies*, 11 (1), pp. 146-168. <https://doi.org/10.1093/jae/11.1.146>

28. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia diciembre 2016-mayo 2018. [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

29. Jara, Oscar. (2010). Popular Education and Social Change in Latin America. *Community Development Journal*, 45 (3), pp. 287-296. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsq022>

30. Jaramillo, Sergio. (2018). La paz territorial. En: García Villegas, Mauricio (ed.). *¿Cómo mejorar a Colombia?* (pp. 163-174). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

31. Kamruzzaman, Palash. (2009). Poverty Reduction Strategy Papers and the Rhetoric of Participation. *Development in Practice*, 19 (1), pp. 61-71. <https://doi.org/10.1080/09614520802576385>

32. Lederach, John Paul. (2016). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de paz*. Bogotá, D. C.: Semana.

33. Lemaitre Ripoll, Julieta. (2013). Diálogo sin debate: la participación en los decretos de la Ley de Víctimas. *Revista de Derecho Público*, 31, pp. 1-37. [https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com\\_revista/archivos/derechopub/pub391.pdf](https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub391.pdf)

34. Lemaitre Ripoll, Julieta. (2018). «Pa´lante es pa´ya»: las mujeres desplazadas y la reconstrucción desde abajo. En: García Villegas, Mauricio (ed.). *¿Cómo mejorar a Colombia?* (pp. 145-162). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

35. Lukensmeyer, Carolyn; Goldman, Joe & Stern, David. (2011). Assessing Public Participation in an Open Government Era: A Review of Federal Agency Plans. *IBM Center for The Business of Government & Fostering Transparency and Democracy Series*. <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Assessing%20Public%20Participation%20in%20an%20Open%20Government%20Era.pdf>

36. Lundy, Patricia & McGovern, Mark. (2008). Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up. *Journal of Law and Society*, 35 (2), pp. 265-292. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2008.00438.x>

37. Platteau, Jean-Philippe & Abraham, Anita. (2002). Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections. *The Journal of Development Studies*, 39 (2), pp. 104-136. <https://doi.org/10.1080/00220380412331322771>

38. Ribot, Jesse. (1996). Participation Without Representation: Chiefs, Councils and Forestry Law in the West African Sahel. *Cultural Survival Quarterly*, 20, pp. 1-10.

39. Saffon Sanín, María Paula y Tacha Gutiérrez, Viviana. (2018). *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá, D. C.: Dejusticia.

40. Sánchez González, José Juan. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), pp. 51-73.

[ 96 ]

Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz. (2019). Informe 01. ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones. [https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8\\_65cb9590aeed4a1dba52704146147f18.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aeed4a1dba52704146147f18.pdf)

41. Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz. (2020). Informe 04. ¿En qué va la paz a 2 años del gobierno Duque? [https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf)

42. Valencia Agudelo, Germán Darío. (2020). Editorial. Planeación del desarrollo y construcción territorial de la paz. *Estudios Políticos*, 57, pp. 10-16. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a01>

43. White, Sarah. (1996). Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice*, 6 (1), pp. 6-15. <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*La mirada de Nepenthes*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

70 x 100 cm

2020

Medellín



# La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años\*

Adrián Raúl Restrepo Parra (Colombia)\*\*  
Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\*\*\*

## Resumen

El Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el punto cuatro sobre Solución a las Drogas Ilícitas, abordó a los cultivadores de coca, marihuana y amapola. Respecto al eslabón de los cultivadores, el Acuerdo propuso la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este artículo toma los componentes centrales de este programa para dar cuenta de la implementación en sus primeros tres años (2017-2019) en el departamento de Antioquia, Colombia. Para ello se analizan los datos producidos por los principales agentes veedores y verificadores del Acuerdo Final y se muestra cómo el PNIS ha sufrido serias transformaciones, además enfrenta dificultades de seguridad de los líderes, que dejan serios cuestionamientos sobre las posibilidades de lograr la consolidación de la paz en los territorios.

## Palabras clave

Paz Negociada; Posconflicto; Drogas Ilícitas; Sustitución de Cultivos Ilícitos; Colombia.

\* Artículo resultado del proyecto de investigación *Balance sobre los avances, dificultades y retos en la construcción de paz territorial en Antioquia*, código 2017-16979, financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, y desarrollado por la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

\*\* Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [adrian.restrepo@udea.edu.co](mailto:adrian.restrepo@udea.edu.co) - Orcid: 0000-0002-0970-1028 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Uo-A9qkAAAAJ>

\*\*\* 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.com/citations?hl=es&user=7Sm8z3MAAAAJ>

**Fecha de recepción:** julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2020

### **Cómo citar este artículo**

Restrepo Parra, Adrián Raúl y Valencia Agudelo, Germán Darío. (2021). La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 98-123. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a05

## **The Implementation of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) in Antioquia. A Balance of its First Three Years**

### **Abstract**

The fourth section of the Final Agreement, signed between the Government of Colombia and the FARC-EP, deals with the Solution to Illicit Drugs, and addresses coca, marijuana and poppy growers. Regarding the productive link of growers, the agreement proposes the implementation of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS in Spanish). This article takes the central components of this program to account for the implementation in its first three years (2017-2019), specifically in Antioquia (Colombia). To do this, the data produced by the main observing and verifying agents of the Final Agreement are analyzed. It concludes that the PNIS has undergone serious transformations, and faces security difficulties from the leaders, which casts serious doubts about the possibilities of achieving the consolidation of the peace in the territories.

[ 99 ]

### **Keywords**

Negotiated Peace; Post-Conflict; Illicit Drugs; Substitution of Illicit Crops; Colombia.

## Introducción

En el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante Acuerdo Final— (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) los cultivos de uso ilícito fueron abordados como parte del problema de las drogas. Este asunto fue considerado por las partes como importante, debido a que la economía del narcotráfico ha permitido financiar a los actores de la guerra en Colombia. De este modo, por un lado, la regulación violenta del mercado de drogas y la tradicional violencia política aparecen fusionadas en la historia del conflicto armado; y, por el otro, los cuantiosos recursos que produce esta actividad han contribuido a la financiación de ejércitos de todo tipo (Garay y Salamanca, 2012).

El Acuerdo Final entiende el narcotráfico como un problema compuesto por tres eslabones: los consumidores, los cultivadores y los productores-distribuidores. Frente a estos eslabones, el Acuerdo Final propone programas de intervención para cada uno. En este artículo el análisis se centra en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), orientado a las familias cultivadoras de plantas de uso ilícito, especialmente de coca. Para el Gobierno colombiano y la comunidad internacional ha sido una preocupación el incremento del número de hectáreas cultivadas, que, según informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019, noviembre 12), pasó de 154 000 ha en 2017 a 171 000 ha en 2020 (DW, 2020, junio 17). Estas ponen al país en el primer lugar en producción del alcaloide; además, los cultivos de coca afectan aproximadamente a 22 departamentos y 60% están concentrados en tres de ellos: Nariño, Putumayo y Norte de Santander (Banguero, Valencia y Valencia, 2019).

El crecimiento de los cultivos supone, inicialmente, la ampliación y la rentabilidad del negocio del narcotráfico; asimismo, un incremento de los cultivos produce temores al Gobierno nacional, particularmente, porque es un factor para obtener la certificación antidrogas que expide el Gobierno de Estados Unidos. Por parte de las ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), su preocupación es por los cultivadores: en su mayoría campesinos, afrodescendientes e indígenas, quienes han fungido como parte de la base social y política de la ex guerrilla.

Resulta relevante hacer un análisis de este componente del Acuerdo Final porque la implementación es uno de los factores asociados con la

[100]

generación de víctimas, principalmente, de los asesinatos de los líderes abanderados del programa de sustitución. Esto resulta contradictorio con la idea general del Acuerdo Final de parar la violencia, especialmente cuando hace referencia a la paz territorial. Esta situación, aunada al cambio de gobierno —de Juan Manuel Santos (2010-2018) a Iván Duque (2018-2022)—, han producido discusiones sobre los logros y las dificultades en la implementación del programa.

Para hacer el análisis del PNIS e ilustrar con los datos disponibles el balance de la implementación, el caso objeto de estudio es el departamento de Antioquia, donde a la par con la implementación del programa «el mayor aumento de cultivos se dio en Antioquia con incremento de 54% respecto a 2016, ubicándolo como el departamento más afectado para 2017» (Banguero, Valencia y Valencia, 2019, p. 104). La observación es el eje central de la metodología empleada en esta investigación, ya que conlleva aspectos fundamentales como monitorear y valorar (Rivera y Rubiano, 2016).

La investigación realizó dos grandes actividades: a) recoger y tratar información —selección de fuentes, la lectura y clasificación de la información— y b) generación de un sistema de indicadores y de índices que permitieron hacer el balance actual y futuro de la implementación del Acuerdo Final en los territorios. En esa labor fueron utilizadas fuentes como los informes oficiales elaborados por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, adscrito a la Universidad de Notre Dame, organismo responsable de hacer seguimiento al Acuerdo Final, y otros informes publicados durante el tiempo de implementación preparados por diversas instituciones, por ejemplo, la Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

[101]

## **1. Política de drogas y Acuerdo Final: la solución al problema de las drogas ilícitas**

La concepción política y sociocultural de prohibir el consumo de algunas drogas es una invención del siglo xx (Escohotado, 1998). Antes del prohibicionismo los distintos usos de las drogas con sus respectivos consumidores no representaban propiamente un problema que demandara la intervención estatal, ni mucho menos la creación de una política gubernamental y un aparato burocrático de orden internacional para controlarlas. La política de drogas con carácter prohibicionista empezó a gestarse por la cruzada moral desatada por el puritanismo norteamericano

que veladamente ejercía prácticas de racismo y xenofobia tras la prohibición de ciertas drogas (Silva, 2016).

Para liberar a la juventud del peligro de «caer en las drogas» la política prohibicionista justifica una guerra contra ellas y contra todos los involucrados en su cadena de producción, procesamiento, comercialización y consumo, siguiendo el supuesto de que si no existen dichas drogas dejarán de existir los adictos y las muertes asociadas a ellas. A la par del trato de enfermo otorgado al consumidor que conduce al encierro psiquiátrico, los prohibicionistas sancionan además al consumidor y a quienes intenten consumir con penas privativas de la libertad, la cárcel (Restrepo, 2015).

La criminalización de la cadena relacionada con las drogas declaradas ilegales hace del consumo un delito y del consumidor un *delincuente*. Los Estados, al establecer oficialmente la ilegalidad del consumo de drogas como la marihuana y la cocaína, hacen legal el castigo para quienes quebranten la prohibición. El prohibicionismo no solo castiga con cárcel o incluso con la pérdida de la vida a quienes cultivan, procesan y venden estas drogas, sino también al consumidor. El ordenamiento jurídico tipifica como delito el consumo y consagra penas al respecto. En circunstancias como estas la situación de enfermo, como es tratado el consumidor, posiblemente aminora la pena, pero no sirve para evitar su aplicación (Restrepo, 2020).

[102]

Para los prohibicionistas los consumidores son víctimas de las drogas, personas que han «caído» en las redes del comercio ilícito de drogas. Los consumidores padecen una enfermedad propagada por los narcotraficantes. Para evitar que la «pandemia» del consumo de drogas se expanda y siga cobrando vidas, los prohibicionistas tienen la intención de «salvar» a las personas del flagelo de las drogas y para hacerlo justifican la prohibición y los costos de la estrategia de la guerra contra la cadena de producción (Escotado, 1998). Con el objetivo de erradicar el consumo de drogas ilegales, los prohibicionistas consideran justo realizar enormes inversiones económicas en la guerra y desplegar acciones heroicas violatorias de los derechos humanos.

Para los prohibicionistas resulta aceptable la confrontación militar del Estado con las organizaciones criminales y la persecución de los consumidores, para que, de una parte, sean redimidos de su condición de enfermos y, de otra, para que no sean un modelo para los jóvenes. En esa labor, además de

los consumidores que son considerados víctimas de las drogas, otras personas exponen y pierden sus vidas en el combate contra los narcotraficantes, por ejemplo, los miembros de la fuerza pública, los políticos y los periodistas que han liderado la persecución a los carteles de drogas, e incluso la sociedad en general, que termina afectada tanto por la confrontación violenta entre Estado y organizaciones criminales como por la violencia engendrada entre ellas mismas al disputarse sus dominios (Restrepo, 2015).

El prohibicionismo y la guerra contra las drogas son liderados por los Estados, pero no quedan reducidas a ellos. El proyecto de un mundo libre del consumo de drogas compromete a distintos ámbitos de la sociedad. La familia, la escuela y el vecindario, entre otros, tienen la tarea de erradicar el consumo. Con el propósito de evitar la propagación del consumo de ciertas drogas los consumidores son excluidos de distintos ámbitos sociales. Con las prácticas de castigo ejercidas por el Estado a los consumidores se dan también el estigma y el odio al consumidor (Goffman, 2003).

Colombia participa desde inicios del siglo xx de la política de la prohibición de ciertas drogas y de la guerra desatada contra ellas. Es así como el Estado colombiano suscribió los primeros tratados internacionales sobre el control de drogas. A partir de allí, este ha reiterado su participación en esta política internacional, respaldando objetivos como los propuestos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1961: «la eliminación del consumo de opio en 15 años y el de coca y marihuana en 25 años» (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2010, p. 17). Este enfoque prohibicionista fue fortalecido por Richard Nixon en 1971, al declarar abiertamente la guerra contra las drogas.

[103]

La política de prohibición de ciertas drogas y la estrategia de la guerra desatada contra ellas tiene una serie de líneas de acción concretas que han militarizado la lucha antidrogas, de allí prácticas como la erradicación forzada de los cultivos, la persecución de las estructuras criminales o narcotraficantes, y la criminalización de todos los actores relacionados con la cadena del negocio, incluidos los consumidores. Esta militarización desató una trama violenta característica de esta política en los distintos lugares donde se aplica, siendo Colombia uno de los países más afectados por el combate entre grupos de narcotraficantes y de estos con el Estado (Tokatlian, 2009).

Bajo esta consideración, no sorprendió que la agenda de negociación de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP incluyeran

el tema. En el punto cuatro del Acuerdo Final, denominado *La solución al problema de las drogas ilícitas*, se afirma:

Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 8).

[104] La promoción de esa «nueva visión» puede abordarse dividiendo en dos grandes partes el texto referido a drogas: a) el diagnóstico del problema y b) las soluciones. Sobre la primera parte, el narcotráfico es concebido como una cadena compuesta por tres eslabones: i) los cultivadores, ii) los consumidores y iii) los productores y comerciantes. Según el Acuerdo Final, con el nuevo enfoque se «darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 99).

Cultivadores y consumidores son catalogados como eslabones débiles de la cadena de valor de narcotráfico y las organizaciones criminales como el eslabón fuerte, o sea, quienes finalmente ostentan el poder por la acumulación de dinero, la disposición de un aparato armado y las relaciones con sectores de la clase política y empresarial. Los cultivadores son los encargados de realizar el sembrado de plantas de coca, marihuana y amapola. Generan la materia prima requerida para derivar los fármacos. En el caso de Colombia, los mayores cultivos son los de hoja de coca. Los cultivadores, según la caracterización socioeconómica disponible, son mayoritariamente las personas que viven en el campo: campesinos, afrodescendientes e indígenas. Estas personas hacen parte de la población más pobre del país (González, 2010).

Según los cocaleros, los cultivos ilícitos les han permitido compensar la deficiente economía familiar o, en otros casos, sustituirla (Molano, 2015). Su situación de pobreza la asocian con la precaria presencia del Estado en sus territorios y la necesidad de resolver por sí mismos todos los ámbitos

de la vida requeridos para subsistir (Testigo Directo, 2010, junio 1.º). Esta postura es aceptada por el Acuerdo Final: «La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 98).

Este eslabón de la cadena, a pesar de producir el insumo básico y necesario para derivar los fármacos, no concentra ni las ganancias ni el poder que genera el lucrativo negocio de la venta de drogas ilegales. En la medida en que el cultivo de plantas ilegales es asociado con un problema socioeconómico de las condiciones de vida de las personas que viven en el campo, el componente militar orientado a perseguir y capturar a los cultivadores queda cuestionado como *única* salida para erradicar los cultivos.

El Acuerdo Final propone para cada eslabón de la cadena del narcotráfico un trato diferenciado. Caracterizar a los dos primeros eslabones como débiles conduce a privilegiar formas de intervención estatal con un menor componente policial y un mayor componente social, económico y educativo (Insuasty y Sánchez, 2018, octubre 29). La solución planteada a los cultivos ilícitos de marihuana, coca y amapola consiste en la sustitución de estos por aquellos productos resultantes del éxito del punto uno del Acuerdo Final: la Reforma Rural Integral (RRI).

[105]

Un aspecto de la solución al problema de las drogas ilícitas es la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, para lo cual es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI, contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 100).

La solución para los cultivadores está regida por los principios de la integración de la estrategia de la sustitución de cultivos ilícitos a la RRI, por la construcción conjunta, participativa y concertada de la implementación de la estrategia (Rocha, 2016); igualmente, por la adopción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las condiciones de cada territorio, el respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana, y la sustitución voluntaria (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 103). Estos principios toman forma concreta en «Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con

participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos» (p. 102).

El Acuerdo Final es enfático en la dejación de los cultivos ilícitos por parte de los campesinos, siempre y cuando la RRI pueda realizarse en los términos estipulados por las partes. Sin renunciar al eventual uso de la fuerza estatal para erradicar cultivos ilícitos, esta parte del Acuerdo supone que el fortalecimiento de la economía rural y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí habitan conducirán a la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos.

Para que tal situación sea realidad es necesaria la presencia del Estado en sus distintas dimensiones y no solo con su «rostro» tradicional, el militar, para consolidar las normas del Estado social de derecho y la convivencia ciudadana. De allí, por ejemplo, el reto de construir infraestructura —vial, educativa, salud, entre otros— y crear entornos productivos que permitan la producción de materias primas de calidad y la agregación de valor a estas. Por esto, el PNIS aparece como un programa que vincula el punto uno —RRI— y el cuatro —Solución al Problema de las Drogas Ilícitas— del Acuerdo Final para avanzar en la paz territorial.

[106]

## **2. Características del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**

El PNIS fue implementado con el Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018. El primero reconoce el carácter socioeconómico del problema de los cultivos de uso ilícito:

El Gobierno se compromete a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-, con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos (Decreto Ley 896 de 2017, p. 3).

Este decreto justifica la necesidad de implementar programas integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo como herramienta para solucionar el problema de las drogas ilícitas. Estos programas,

con sus respectivos planes, son considerados «parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI que contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos» (p. 2). Para lograr los propósitos del PNIS, el Decreto Ley 896 plantea que la *sustitución voluntaria* por parte de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos.

El Decreto Ley precisa que el PNIS tendrá los siguientes elementos: a) las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito definidas en el Protocolo de protección para territorios rurales; b) los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades; c) priorización de territorios; d) tratamiento penal diferencial; y e) construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) (p. 4).

Respecto a la selección de los territorios, el Decreto Ley 896 indica que el PNIS tiene una cobertura nacional, sin embargo, la implementación empezó en los territorios priorizados según los siguientes criterios: zonas priorizadas en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); densidad de cultivos de uso ilícito y de población; parques nacionales naturales; y comunidades acogidas al tratamiento penal diferencial (p. 5). También establece que el proceso de planeación participativa de las comunidades, Gobierno nacional y autoridades locales en los Pisda debe contemplar para su formulación e implementación estos componentes: los Planes de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos (PAI) que desarrollan los acuerdos celebrados con las comunidades; obras de Infraestructura rápida; componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; plan de formalización de la propiedad; planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; cronogramas, metas e indicadores (p. 5). El PNIS tiene vigencia por 10 años.

[107]

Los Pisda son el instrumento por medio del cual las comunidades participan en la planeación de proyectos productivos alternativos a los cultivos de uso ilícito. Según el Decreto Ley 896, los acuerdos entre Gobierno y las comunidades que participen de los Pisda deberán ser integrados en los PDET. Este conjunto de acciones tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito «a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso

ilícito» (p. 10). También establece como beneficiarios del PNIS a «las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016» (p.10).

La norma señala que la dirección general del PNIS es la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El artículo 2 decreta las instancias para la ejecución: la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General —Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial— y el Consejo Permanente de Dirección. Igualmente, las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS son los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento.

[108] El Decreto 362 de 2018 establece que la Junta de Direccionamiento Estratégico «tomará sus decisiones por consenso y estará integrada así: Cuatro representantes del Gobierno Nacional de alto nivel, designados por el presidente de la República, uno de los cuales la presidirá; y cuatro representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación» (p. 2). La Secretaría Técnica de la Junta de Direccionamiento Estratégico la ejercerá la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El decreto indica que el Consejo Permanente de Dirección es una instancia de apoyo a la Dirección General del PNIS y estará integrada por tres representantes del Gobierno nacional, designados por el director del PNIS, uno de los cuales la presidirá, y tres representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación y representantes de organizaciones sociales de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, elegidos por la Junta de Direccionamiento Estratégico (p. 5).

El Decreto 362 también establece que en cada municipio donde se desarrolle el PNIS la Comisión Municipal de Planeación Participativa será la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS para la construcción de los Pisda, sin perjuicio de las funciones y competencias atribuidas a las diferentes autoridades (p. 6). Se estipula que el Consejo

Municipal de Evaluación y Seguimiento es la instancia encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los Pisda y de los Planes de Atención Inmediata (PAI).

El proceso para elaborar el PNIS está dividido en tres etapas: la primera tiene el objetivo de «construcción de confianza, la erradicación voluntaria de cultivos y el desarrollo de los primeros cultivos alternativos a la coca» (Instituto Kroc, 2017, p. 96). Esta etapa tiene, a su vez, tres componentes:

a) *Acuerdos comunitarios*: estos acuerdos buscan el compromiso de las comunidades para arrancar voluntariamente los cultivos de coca y no volver a participar en actividades relacionadas con el narcotráfico. El Gobierno adquiere el compromiso de parar la persecución judicial contra los cultivadores, apoyar la sobrevivencia económica de las familias por medio del desarrollo de actividades económicas que permitan la transición de cultivos de uso ilícito a cultivos lícitos y generar así condiciones de acceso, comercialización e infraestructura en los territorios (Instituto Kroc, 2017, p. 96).

b) *Acuerdos individuales*: este componente establece el tamaño y ubicación georreferenciada de los cultivos declarados por los cultivadores, la caracterización de las familias y las personas productoras, cosechadoras o no cultivadoras que viven en las comunidades participantes del PNIS. Las unidades familiares que deciden participar del PNIS conforman las comunidades que recibirán los beneficios del Plan de Acción Inmediato (PAI) (Pares, 2018, p. 139).

[109]

El PAI ofrece a los participantes recursos para dos años, distribuidos así (esto a precios de 2018): primer año, ingreso laboral de un millón de pesos mensuales por doce meses para remunerar actividades de sustitución de cultivos, preparación de tierras o trabajo en obras públicas de interés comunitario; incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria equivalente a una sola asignación de un millón ochocientos mil pesos; adecuación y ejecución de proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido por una asignación presupuestal única de COL\$ 9 000 000 y asistencia técnica durante todo el proceso por un monto de COL\$ 1 600 000, con un total asignado por familia para el primer año de COL\$ 24 400 000. Para el segundo año el PNIS establece un ingreso laboral de COL\$ 500 000 hasta por ocho meses, un apoyo para proyecto productivo por COL\$ 6 000 000 y

asistencia técnica COL\$ 1 600 000, con un total asignado por familia para el segundo año de COL\$ 11 600 000. Finalmente, una familia que participa de los dos años recibe en total COL\$ 36 000 000 (CesPaz, 2017).

c) *Erradicación voluntaria*: las familias participantes del programa, una vez reciben el primer subsidio, empiezan a arrancar las hectáreas de coca, actividad verificada por la UNODC (Instituto Kroc, 2017, p. 96). La segunda etapa del PNIS tiene como objetivo la sustitución de los cultivos y la transformación territorial que incluye recoger las primeras cosechas y comercialización de los productos de sustitución, y que empieza con la construcción participativa de los Pisda por parte de las comunidades y los actores territoriales. La tercera etapa concibe la estabilización e inserción económica de los territorios, la integración definitiva de las comunidades en circuitos económicos regionales, nacionales y globales, y la transformación social, económica, física y cultural de los territorios.

### **3. La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Antioquia**

[110] Los cultivos de uso ilícito están concentrados en tres departamentos, sin embargo, Antioquia ha sufrido un aumento de los cultivos: «para 2017, 25 de los 125 municipios del departamento tienen cultivos de coca y representan el 7,6% del total nacional» (Banguero, Valencia y Valencia, 2019, p. 112). Igualmente, Antioquia tiene sectores claves para el procesamiento y la distribución de las drogas ilegales en el país. La subregión más afectada es Bajo Cauca. Allí, los municipios con mayor concentración de cultivos son Tarazá y Cáceres. A partir de 2013, municipios considerados casi libres de cultivo de coca volvieron a aumentar las hectáreas, estos son los casos de El Bagre, Nechí y Zaragoza. En esta misma tendencia están los municipios de la subregión Norte: Valdivia e Ituango. En esta subregión debe considerarse también el caso del municipio de Briceño, donde el gobierno desarrolló un piloto del PNIS que, para 2017 «mostró una tendencia a la reducción de cultivos al pasar de 736 hectáreas a 414» (Banguero, Valencia y Valencia, 2019, p. 112).

Al hacer un balance de la implementación del PNIS en Antioquia es necesario advertir que la información disponible a fecha de redacción de este texto data, en su mayoría, de 2018. La información más reciente es un informe ejecutivo realizado por la UNODC (2019, noviembre 12), el cual advierte

que la fecha de corte del informe fue el 31 de octubre de 2019. El contraste de información, más informes de 2018 y menos en 2019, posiblemente tenga explicación en el cambio de Gobierno nacional y con él las modificaciones al PNIS. Estas modificaciones permiten afirmar que el programa está dejando el carácter de sustitución para convertirlo en uno de erradicación forzada, sobre este aspecto se volverá más adelante.

En la situación de Antioquia, en la primera etapa, momento de Acuerdos Individuales (familias), según UNODC (2019, noviembre 12), la participación de Antioquia en el PNIS en el ámbito nacional tiene un porcentaje de 11,8%, esto equivale a la participación de 11 777 familias (p. 21). Estas familias, de acuerdo con el informe, están radicadas en cinco municipios (tabla 1).

**Tabla 1.** Familias participantes en acuerdos individuales de sustitución, departamento de Antioquia, 2019.

Municipio	Cultivador	No cultivador	Recolector	Total
Anorí	1568	515	391	2474
Briceño	1532	732	453	2717
Cáceres	1172	292	207	1671
Ituango	657	36	102	795
Tarazá	2937	320	863	4120
Total	7866	1895	2016	11 777

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

El PNIS —según la tabla 1— permitió la participación de familias que tienen cultivos propios —cultivador—; familias que no cultivan plantas de uso ilícito, pero habitan zonas afectadas por el narcotráfico —no cultivador—; y familias que trabajan como recolectores —recolector—. De estas familias, al 31 de enero de 2019, el porcentaje de los que habían recibido por lo menos uno de los pagos programados por el PNIS fue de 76,4% (UNODC, 2019, noviembre 12, p. 4). Un porcentaje relativamente alto respecto a la tendencia nacional ubicada en 69,5% (p. 3). Las familias que recibieron la totalidad de los pagos a 31 de enero de 2019 fueron 1189, todas las familias son del municipio de Briceño.

[111]

Este municipio se destaca porque fue seleccionado para realizar el piloto de desminado nacional y también para implementar el PNIS en el departamento, por ello los datos disponibles sobre proyectos de seguridad alimentaria están referidos solo a este municipio, dado que es el más avanzado en la implementación. Los proyectos de seguridad alimentaria están orientados a complementar la dieta nutricional de las familias campesinas que participan del PNIS por medio de la producción de alimentos. El informe de UNODC (2019, noviembre 12) muestra que en el caso de Antioquia solo el municipio de Briceño tenía familias (1778) con proyectos de seguridad alimentaria en implementación.

El municipio de Anorí, por su parte, figura con la selección de las organizaciones encargadas de los proyectos de seguridad alimentaria: Asociación de Productores Agropecuarios de Anorí (Apanor) y Asociación Municipal de Cacaocultores de Anorí (Asomucan), cada una atiende 1041 familias. El mencionado informe también muestra el número de familias por municipio que han recibido asistencia técnica integral, en él nuevamente figura Briceño y dos municipios del Bajo Cauca: Cáceres y Tarazá (véase tabla 2).

[112]

**Tabla 2.** Asistencia técnica integral en implementación en Antioquia, 2019.

Organización	Municipio	Cantidad de familias
Asociación para el Desarrollo Productivo, Económico, Social y Ecológico del Municipio de Briceño (Asdesebri)	Briceño	967
Asociación de Productores Agropecuarios y Cacaocultores del Municipio de Cáceres (Aproaca)	Cáceres	1538
Asociación de Cacaocultores de Taraza (Acata)	Tarazá	2168

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

Respecto al segundo momento de esta primera etapa, el PAI comunitario, el informe UNODC (2019, noviembre 12) muestra, sin relacionar los datos con esta etapa del PNIS, la cantidad de familias recolectoras vinculadas a actividades de interés comunitario. Los datos son solo de dos municipios (véase tabla 3).

**Tabla 3.** Recolectores vinculados a actividades de interés comunitario en Antioquia, 2019.

Organización	Municipio	Cantidad de recolectores
Asociación de Juntas de Acción Comunal y Vivienda Comunitaria (Asocomunal)	Cáceres	180
Salva Terra	Briceño	244
Total		424

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

Y sobre el tercer momento de la primera etapa, la erradicación voluntaria, el informe de UNODC (2019, noviembre 12) presenta la siguiente información (véase tabla 4).

**Tabla 4.** Cumplimiento erradicación voluntaria frente a línea base en el departamento de Antioquia a 2019.

Municipio	Cumplimiento porcentual	Área erradicada voluntariamente
Anorí	97%	1381 ha
Briceño	99%	546 ha
Cáceres	90%	930 ha
Tarazá	97%	1038 ha
Total	96%	3895 ha

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

Exceptuando Ituango, el cual no aparece en la tabla 4, pero que sigue figurando como municipio con cultivos y de alta conflictividad,<sup>1</sup> los datos permiten afirmar que el porcentaje de cumplimiento con la erradicación voluntaria ha sido alto. En Briceño, municipio pionero en el PNIS, la persistencia de los cultivos de uso ilícito es de 0,1% (UNODC, 2019, noviembre 12, p. 11). La segunda etapa del PNIS contempla la construcción participativa de los Pisdas; y la tercera etapa demanda la realización de las obras contenidas en el Pisdas. Sobre estas dos etapas no se encontró información disponible.

Con datos de abril de 2018, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional plantea que si bien los cuatro municipios

de Antioquia —Anorí, Briceño, Cáceres y Tarazá— tienen comisiones municipales de planeación participativa, solo el municipio de Briceño cuenta con la comisión municipal de evaluación y seguimiento, y ninguno de estos municipios tiene un consejo asesor territorial, ni ha construido el Pisda (Secretaría Técnica, 2019).

Como puede apreciarse, la situación de los municipios de Antioquia participantes del PNIS es diferenciada: Briceño —piloto nacional—, junto con municipios priorizados como Anorí, Cáceres y Tarazá, son los de mayor avance porque «cuentan con acuerdos colectivos, inscripciones y pagos en diferentes etapas» (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13); mientras que municipios como Valdivia, Campamento e Ituango están con acuerdos colectivos y preinscripciones; y El Bagre, Yarumal, Nechí, Toledo, Sabanalarga y San Andrés de Cuerquia aparecen con socializaciones del programa, algunas preinscripciones y a la espera de la firma de acuerdos colectivos (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13). No obstante, la implementación no ha pasado de la primera etapa. Sobre las otras dos etapas, construcción del Pisda y su implementación, no hay mayores avances.

#### **4. Dificultades en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Antioquia**

[114]

La implementación del PNIS en Antioquia, como en otras partes del país, ha tenido diferentes limitantes, entre ellas se destacan dos, por su mayor recurrencia en el territorio. La primera está relacionada con el recrudecimiento de la violencia en los territorios objeto de sustitución de cultivos de uso ilícito. Un resumen, de la situación es el siguiente:

Las dificultades que en materia de orden público se presentan en los territorios, donde grupos armados al margen de la ley, asesinan, amenazan, desplazan y extorsionan a las comunidades vinculadas al programa, en este último caso, solo en el municipio de Tarazá, la extorsión en el último pago hecho a los campesinos ascendió a 370 millones de pesos. De la misma manera, la exigencia por parte de estos grupos armados ilegales de que se les pase las listas de los vinculados al programa, la declaración de objetivo militar a campesinos y a integrantes del equipo FARC en el PNIS para Antioquia, lo que está generando preocupantes situaciones sociales en los municipios: toques de queda, confinamientos, bloqueos de alimentos, entre otros (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13).

El reacomodo de organizaciones al servicio del narcotráfico en las zonas dejadas por las FARC-EP representa un riesgo para la seguridad de los líderes comunitarios, funcionarios y exguerrilleros que están adelantando trabajo en este tipo de programas. En el informe presentado por la Fundación Paz y Reconciliación (Pares, 2018) se señala la preocupante situación de asesinatos a líderes sociales en Colombia. Entre los perfiles de las personas que están siendo victimizadas sobresalen aquellas que participan y promocionan el programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Ese tipo de liderazgo es perseguido por las organizaciones interesadas en seguir con el negocio del narcotráfico. En el caso de Antioquia, «firmado el Acuerdo Colectivo Municipal el 1 de septiembre del 2017, han sido asesinados por lo menos 13 líderes del programa de sustitución en el Bajo Cauca, muchos otros se han desplazado forzosamente y el Estado no ha brindado las garantías ni ha cumplido con otros compromisos indispensables para hacer más efectivo el programa» (Asobac, 2019, abril 17).

La segunda dificultad son los incumplimientos por parte del Gobierno nacional, encargado de dirigir la implementación del PNIS, asunto que sucede también en otras partes del país (Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019). Desde el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) venían dándose los incumplimientos con las familias participantes del programa, los cuales obedecerían a «una inadecuada financiación del programa, lo cual impide que se desarrollen simultáneamente y de manera adecuada según la ruta metodológica el programa en todos los municipios vinculados al mismo, pues la falta de financiación hace que se tengan que priorizar unos, dejando paralizados otros» (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13).

[115]

Estos incumplimientos han aumentado desde el cambio de gobierno. En efecto, con la llegada de Iván Duque (2018-2022) a la Presidencia, el asunto no es solo la adecuada financiación del programa, la cuestión central es que el nuevo gobierno desea desmontar totalmente la estrategia de sustitución o darle un papel secundario en su política de drogas, con lo cual el énfasis estaría puesto en la erradicación forzada, haciendo uso de la aspersión con glifosato y dejando de lado el diálogo social con los cultivadores. Este giro permite comprender las afirmaciones realizadas por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019):

En relación con las estrategias para la comunicación y promoción del PNIS (A. F. 4.1.5), en el periodo analizado por este informe, la Secretaría Técnica no registró información sobre nuevas jornadas

de socialización del PNIS y los respectivos programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Éste es uno de los puntos del A.F. que, desde agosto de 2018, no ha presentado nuevos avances de implementación (pp. 143-144).

La falta de adecuado financiamiento y la tendencia del nuevo gobierno a desmontar el PNIS ha generado que «el 86 por ciento de las familias antioqueñas que están en el PNIS sigue esperando que le terminen de llegar los pagos mensuales temporales o que llegue los proyectos para empezar a producir, o incluso que arranquen los pagos» (Lopera, 2019, mayo 31). A esta situación debe articularse el hecho de que, según el Acuerdo Final, los delegados de organización FARC tenían la labor de socializar el PNIS con las familias cultivadoras. Pero con el cambio de gobierno nacional, de 50 delegados FARC quedaron 16, uno por departamento. Este cambio es catalogado por Luis Ospina, delegado de las FARC al PNIS Antioquia, como una «decisión no democrática» (Lopera, 2019, mayo 31).

Los cambios en el programa por parte del nuevo gobierno han hecho notoria la directriz de darle menos participación a las FARC.

[116]

La participación de excombatientes de las FARC en labores de implementación de compromisos del A. F. (4) ha disminuido entre 80% y 90% (Reunión con componente FARC de PNIS). Antes de agosto de 2018, esta participación funcionaba con 54 delegados de FARC en el PNIS; siete en la dirección nacional, tres en el consejo permanente de dirección, doce departamentales y 34 municipales (Secretaría Técnica, 2019, p. 154).

De acuerdo con Sara Lopera (2019, mayo 31), el desmonte o suspensión del programa sería un hecho:

El gobierno de Iván Duque solo le va a cumplir a las familias que alcanzaron a firmar acuerdos individuales, pues desde octubre anunció que no va a firmar más acuerdos, ni siquiera con familias que quedaron bajo la sombra de los acuerdos municipales. Por eso, a los campesinos de El Bagre, Nechí, Sabanalarga, Toledo, San Andrés de Cuerquia y Yarumal, donde se inició la socialización del Programa y solo alcanzaron a hacer el compromiso colectivo, los dejaron iniciados.

Dejar a las familias cultivadoras «iniciadas» ha conducido a que parte de los participantes señalen al programa de incumplir con los acuerdos: «Ocho líderes campesinos de los diferentes municipios donde está andando

el PNIS en Antioquia coinciden en que sienten que les incumplieron. Eso porque ellos arrancaron las matas de coca, pero los pagos están retrasados, y la mayoría de los proyectos productivos y la asistencia técnica no han llegado” (Lopera, 2019, mayo 31). Los incumplimientos del Gobierno y la amenaza de los actores armados ilegales serían factores centrales para que algunos de los participantes del PNIS hayan reincidido en el cultivo de coca:

Los líderes coincidieron en que, en sus municipios, hay campesinos que están volviendo a sembrar coca. «Nos dicen que produzcamos otras cosas, pero no tenemos ni plata, ni vías, ni centros de acopios para hacerlo. Mientras que la coca, en seis meses, puede dar entre 10 y 20 millones de pesos», nos dijo otro líder de Anorí que prefiere no ser citado (Lopera, 2019, mayo 31).

La situación que parece seguir o incluso agravarse en la región Bajo Cauca:

Ante las demoras y las presiones de los grupos armados, el regreso a los cultivos de coca en el Bajo Cauca se convierte en una opción cada vez más seductora. Uno de los líderes de una comunidad indígena de Cáceres asegura que algunos de los miembros de su pueblo han vuelto a la siembra. Dependiendo de la zona donde esté el cultivo, las ventas serían repartidas entre paramilitares y guerrilla. Otro líder de la zona reconoce que hoy les pagan \$1'200.000 por kilo de base de coca, un precio similar al de hace ocho años y que sería poco rentable para los precios de los insumos en la actualidad. «No es rentable, si los campesinos estamos volviendo es porque el Gobierno se comprometió con los campesinos y no nos cumplió. Hace ocho meses o más estamos esperando insumos para la producción alimentaria de una huerta casera y eso no se ha dado», declaró (Lombo, 2019, septiembre 9).

[117]

Un factor adicional que ha contribuido al «desencanto» de los participantes con el PNIS es la desarticulación entre instituciones y de estas con la comunidad:

Otra de las dificultades se trata de la falta de articulación tanto con las comunidades como a nivel interinstitucional entre las entidades que se encargan de la implementación. Concretamente se encuentra poca articulación con la ART y el proceso de los PDET. Además, como otra consecuencia de la falta de articulación, se han denunciado casos en algunas zonas del país, en las cuales familias que han firmado pactos voluntarios de sustitución, han sido objeto de intervenciones de

erradicación forzada, lo cual genera desconfianza en las comunidades (Instituto Kroc, 2018. p. 165).

En la situación de Antioquia, dicha desarticulación es palpable cuando la misma Gobernación de departamento envía mensajes contradictorios con sus programas «Antioquia libre de coca» y el PNIS: «La descoordinación y choque con el programa Antioquia Libre de coca de la gobernación de Antioquia, que ha confundido a los campesinos, los ha puesto en un escenario de competencia entre programas, los desinforma y desde la gobernación se promueven políticas dañinas y caducas como la aspersión de glifosato con drones y helicópteros» (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13).

Todos estos factores condujeron a las comunidades campesinas del Bajo Cauca a realizar una declaración pública. En ella manifiestan que:

Lo que prometía ser un programa integral y rápido, luego de más de año y medio no ha llegado al cumplimiento del 50%. Esta desidia estatal tiene un efecto negativo y un grave impacto contra la seguridad alimentaria de los núcleos familiares que decidieron acceder al PNIS, hoy en día es notorio el detrimento de derechos adscritos al programa como el acceso de alimentos, la salud, la educación, entre otros; ahora sin los planes de atención del Gobierno y sin la ejecución de proyectos para la seguridad alimentaria toda la población se encuentran al borde de la peor crisis humanitaria sin precedentes en la región (Asocbac, 2019, abril 17).

[118]

## Conclusiones

La implementación de los PNIS está evidenciando la ruptura que se tiene con el enfoque inicial del Acuerdo Final. Se está implementando un programa muy distinto al que se acordó y aprobó. Es un programa desarticulado a la Reforma Rural Integral, carente de proyectos integrales, que le falta concertación y participación de las comunidades, y con una proyección de corto plazo. Las dificultades para el sostenimiento del PNIS con las familias inscritas y especialmente el gradual desmonte del programa por parte del nuevo gobierno afectan sustancialmente este componente que, según el Acuerdo Final, hace parte de la triada de la paz territorial.

A la situación preocupante del PNIS debe articularse el estado de los otros dos componentes de la triada: las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para las víctimas no han sido aprobadas por el Congreso de

la República y debido a la puja política parece difícil que logren su aprobación legal; y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son el componente más avanzado porque fueron elaborados y considerados en el plan de desarrollo nacional, aunque sin claridad de la asignación presupuestal. Antioquia cuenta con cuatro: subregión de Urabá, subregión el Bajo Cauca y Nordeste, y dos compartidos, uno con Chocó —Murindó y Vigía del Fuerte— y el otro con el Sur de Bolívar —Yondó—.

La situación de la implementación del PNIS en Antioquia en términos de cobertura parece reflejar el análisis realizado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019): «La no ampliación de la cobertura del PNIS en términos de familias vinculadas no representa un incumplimiento del A.F. en tanto éste no especifica el número de familias que debe vincular el PNIS, ni la cantidad de hectáreas (ha) a erradicar y/o sustituir de manera voluntaria» (p. 142). Sin embargo, las mayores dificultades del programa las viven las familias inscritas debidamente al tener que enfrentar tanto la acción de los grupos armados ilegales que se oponen a la sustitución como a los incumplimientos del Gobierno.

La situación resulta preocupante porque la sustitución suele ser más eficiente que la erradicación forzada. Según Francisco Gutiérrez Sanín, quien dirigió una encuesta a la población participante del PNIS en dos de los municipios con más cultivos en el país: «Coincidiendo mucho con lo que establecen otras fuentes, nuestra encuesta encuentra que los porcentajes de reincidencia después de abandonar el cultivo de la coca por fumigación son altísimos. En cambio, con este programa las tasas de reincidencia son muy bajas» (Semana, 2019, agosto 23). En ese sentido: «En términos regionales, se destaca por sus altos resultados en materia de sustitución el departamento del Putumayo, en donde han sido erradicadas 9.219 hectáreas (31,36% del total nacional) de manera voluntaria. A éste le siguen orden descendente los departamentos de Caquetá y Antioquia con 4.302 hectáreas y 3.895 hectáreas, respectivamente» (Secretaría Técnica, 2019, p. 145).

La eficiencia y eficacia de la sustitución comparada con la erradicación no son el único atributo del programa. Francisco Gutiérrez Sanín agrega que:

El efecto positivo más importante, del que se habla muy poco, es que permitió a los cultivadores de coca tener una interfaz clara y directa con el Estado. Sorprendentemente, de esto no se habla casi nunca en el debate público colombiano. Pero es absolutamente vital, tanto para

[119]

los cultivadores como para el Estado. Por ejemplo, la opinión de los encuestados sobre los funcionarios del PNIS es en general bastante buena (Semana, 2019, agosto 23).

Por supuesto que estos atributos no son óbice para que Gutiérrez también reconozca las diferentes dificultades del PNIS (Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019). Entre ellas, destaca que «no se puede hacer política de sustitución ignorando sistemáticamente a los “sustituyentes”. No le temamos a la voz de estos productores. Se trata de colombianos muy, muy parecidos a nosotros en muchos sentidos» (Semana, 2019, agosto 23). Voz afectada porque faltarían recursos para atender a las familias inscritas debidamente, porque el gobierno Duque no está interesado en ampliar la cobertura para así poder hacer mayores esfuerzos en su guerra contra las drogas por medio de la erradicación forzada, voz silenciada por la violencia de los grupos armados enemigos del PNIS. Estado de cosas en esos territorios más cercana a la guerra que a la paz prometida por el Acuerdo Final.

[120] Finalmente, con la erradicación forzada sobre la voluntaria como estrategia central del Gobierno se está retrocediendo en la historia y desaprovechando la oportunidad de implementar y ampliar un programa que bien trabajado permitiría construir capital social. El enfoque prohibicionista y la estrategia de la guerra contra las drogas, sustitución y erradicación de cultivos ilícitos en el país terminan por reproducir las dinámicas de la violencia local que afectan la legitimidad y gobernanza del Estado, imposibilitándose así avanzar en la construcción y consolidación de infraestructuras locales de paz en los territorios más afectados por la guerra a la cual el Acuerdo Final puso fin.

## Referencias bibliográficas

1. Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (Asocbac). (2019, abril 17). El Gobierno no cumple el PNIS, nos somete así, a una profunda crisis humanitaria. Campesinos Tarazá (Antioquia). *Kavilando*. <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6860-el-gobierno-no-cumple-el-pnis-nos-somete-asi-a-una-profunda-crisis-humanitaria-campesinos-taraza-antioquia>
2. Banguero, Harold; Valencia, León y Valencia, German. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Cali: Unicatólica.
3. Centro de Estudios para la Paz (CesPaz). (2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-. <http://cespaz.com/Descargas/>

Sustituci%C3%B3n%20de%20Cultivos/PNIS%20y%20PISDA/CESPAZ%20Estructura%20PNIS.pdf

4. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 362. (22 de febrero de 2018). Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20362%20DEL%2022%20FEBRERO%20DE%202018.pdf>

5. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 896. (29 de mayo de 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

6. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2010). Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy\\_statement\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf)

7. DW. (2020, junio 17). Descienden los cultivos de hoja de coca en Colombia, aunque sube la producción de droga. <https://www.dw.com/es/descienden-los-cultivos-de-hoja-de-coca-en-colombia-aunque-sube-la-producci%C3%B3n-de-droga/a-53851628>

8. Escobedo, Antonio. (1998). *Historia de las drogas*, Vol. 3. Madrid: Alianza.

9. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018). *Cómo va la Paz Antioquia*. Bogotá, D. C.: Pares.

10. Garay, Jorge y Salamanca, Eduardo. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Bogotá, D. C.: Debate.

11. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>

12. Goffman, Erving. (2003). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

13. González, Adriana. (2010). *Viajeros de ausencias: desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

14. Gutiérrez Sanín, Francisco; Machuca Pérez, Diana Ximena y Cristancho, Sebastián. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 32 (97). <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87197>

15. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia. [https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf)

16. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia:

diciembre 2016-mayo 2018. [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

17. Insuasty, Alfonso y Sánchez, David. (2018, octubre 29). Acuerdo de Paz en Colombia: ¿una oportunidad perdida? *Kavilando*. <https://kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6477-acuerdo-de-paz-en-colombia-una-oportunidad-perdida>

18. Lombo Delgado, Juan Sebastián. (2019, septiembre 9). El eterno regreso de los cultivos de coca al Bajo Cauca. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-eterno-regreso-de-los-cultivos-de-coca-al-bajo-cauca-articulo-879850>

19. Lopera, Sara. (2019, mayo 31). Los coletazos de la sustitución de Duque llegan a Antioquia. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/silla-paisa/los-coletazos-sustitucion-duque-llegan-antioquia-71863>

20. Molano, Alfredo. (2015). *Selva adentro*. Bogotá, D. C.: Punto de Lectura.

21. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019, noviembre 19). *Informe ejecutivo consolidado No. 19. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos* (PNIS). [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.\\_19.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf)

22. Organizaciones Firmantes. (2018, diciembre 13). El PNIS avanza, pero sería de mayor impacto si contara con la decidida voluntad del actual gobierno. *Kavilando*. <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6543-el-pnis-avanza-pero-seria-de-mayor-impacto-si-contara-con-la-decida-voluntad-del-actual-gobierno-colombia>

[122]

23. Restrepo Parra, Adrián. (2015). Mesa de negociación de la Habana: la solución al problema de las drogas ilícitas. *Ser Solidario*, 7, pp. 20-29.

24. Restrepo Parra, Adrián. (2020). *Ciudadanos consumidores de cannabis*. Bogotá, D. C.: Tirant lo Blanch.

25. Rivera, Miguel y Rubiano, Edicson. (2016). El observatorio, una herramienta para el sector social, cooperativo y solidario en la región Tolima. *Cooperativismo y Desarrollo*, 24 (109). <https://doi.org/10.16925/co.v24i109.1510>

26. Rocha, Ricardo. (2016). Informe N.º 5 de progreso de la asistencia técnica Especializada. Una visión de la Política de Cultivos Ilícitos en el Postconflicto. Progreso de la Asistencia Técnica Especializada. Periodo 02/2016-06/2016. [https://www.researchgate.net/profile/Ricardo-Rocha-27/publication/311540658\\_Una\\_vision\\_de\\_la\\_politica\\_de\\_cultivos\\_ilicitos\\_en\\_el\\_postconflicto/links/59b42caaca2728472d8ae64/Una-vision-de-la-politica-de-cultivos-ilicitos-en-el-postconflicto.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ricardo-Rocha-27/publication/311540658_Una_vision_de_la_politica_de_cultivos_ilicitos_en_el_postconflicto/links/59b42caaca2728472d8ae64/Una-vision-de-la-politica-de-cultivos-ilicitos-en-el-postconflicto.pdf)

27. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales*. Bogotá, D. C.: Cerac. <https://docs>

google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/V2-Sexto\_informe\_trimestral\_Secretara\_Tcnica.pdf

28. Semana. (2019, agosto 23). «Los incumplimientos y las irregularidades asociadas al programa de sustitución de cultivos son permanentes»: Francisco Gutiérrez. <https://www.semana.com/nacion/articulo/funcionamiento-del-programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/629064>

29. Silva, Diego. (2016). *Drogas y derecho penal en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

30. Testigo Directo. (2010, junio 1.º). Historias Olvidadas: Marchas coccaleras - Testigo Directo [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=rjs0Kw6Nr6I&feature=youtu.be>

31. Tokatlian, Francisco (comp.). (2009). Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios. En: *Drogas y Prohibición. Una vieja guerra un nuevo debate* (pp. 27-56). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

32. Valencia, Germán y Chaverra, Fredy. (2020, julio 7). Otro desplazamiento forzado de firmantes de la paz. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://pares.com.co/2020/07/07/desplazamiento-colectivo-forzado-de-firmantes-de-la-paz/>



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*La sonrisa de la melancolía*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

60 x 50 cm

2020

Medellín



# Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia\*

*Germán Ignacio Casas Arango (Colombia)\*\**  
*Cristian Daniel Aguirre Henao (Colombia)\*\*\**  
*Lorena Patricia Mancilla López (Colombia)\*\*\*\**

## Resumen

Los *burócratas de nivel de calle* son aquellos funcionarios que tienen una interacción directa con los ciudadanos para la prestación y entrega de bienes y servicios, por lo que sus acciones al momento de implementar las políticas resultan determinantes. A partir de un análisis cualitativo de 193 entrevistas se evidencia el papel que desempeñan los *burócratas de nivel de calle* en la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia, Colombia. Estos burócratas, que hacen uso de su discrecionalidad, producen cambios en los lineamientos de las políticas con el fin de incluir a beneficiarios que consideren más adecuados según los fines de la política. Asimismo, realizan acciones adicionales que van más allá de las funciones asignadas para dar un acompañamiento más integral a los beneficiarios. Estos burócratas adoptan diferentes conductas según el tipo de ciudadano al que se le provee el bien o servicio, derivando en una forma particular de la política pública en cuestión.

[125]

---

\* Artículo derivado del trabajo de grado homónimo para optar al título de magíster en Políticas Públicas, Universidad de Antioquia, Colombia, bajo la dirección de Juan Pablo Mesa Mejía y Lorena Patricia Mancilla. Este también es resultado del componente de análisis de redes sociales y mapeo de actores del Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia (PANA) 2019, desarrollado por la Gobernación de Antioquia en convenio con la Universidad de Antioquia.

\*\* Economista y abogado. Magíster en Políticas Públicas. Profesor Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.casas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-8125-3920

\*\*\* Politólogo. Magíster en Políticas Públicas. Profesor Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: cdaniel.aguirre@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-3871-1089 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=6sbiPq4AAAAJ&hl=es>

\*\*\*\* Nutricionista-dietista. Magíster en Ciencias Ambientales. Doctora en Salud Pública. Profesora Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: lorena.mancilla@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-8090-8497 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=6sbiPq4AAAAJ>

## Palabras clave

Políticas Públicas; Implementación de Políticas; Burócratas de Nivel de Calle; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Antioquia, Colombia.

**Fecha de recepción:** julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2020

## Cómo citar este artículo

Casas, Germán Ignacio; Aguirre Henao, Cristian Daniel y Mancilla, Lorena Patricia. (2021). Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 125-152. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a06

# Bureaucrats and Citizens. Street-level Bureaucracy in the Implementation of Public Policy on Food and Nutritional Security in the Department of Antioquia

## Abstract

[126]

Street-level bureaucrats, such as officials who have direct interaction with citizens for the provision and delivery of goods and services, play an important role when implementing public policies. Based on a qualitative analysis of 193 interviews, it was evinced the role that street-level bureaucrats play in the public food and nutrition security policy of the Department of Antioquia, Colombia. These bureaucrats, making use of their own discretion, produce changes in the policy parameters for the inclusion of beneficiaries that they consider more suitable according to the purposes of the policy. Likewise, they carry out actions that go beyond the assigned functions in order to provide a more comprehensive support to the beneficiaries. These bureaucrats adopt different behaviors depending on the type of citizen to whom the good or service is provided, resulting in a particular form of implementation of the public policy in question.

## Keywords

Public Policies; Policies Implementation; Street-Level Bureaucrats; Food and Nutrition Security; Antioquia, Colombia.

## Introducción

La implementación de políticas públicas se puede concebir como «el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva» (Aguilar, 1992, p. 13). Este proceso de implementación, en el que se pasa *del dicho al hecho*, tiene cuatro grandes retos denominados «grupos generales de influencia» (Hill, 2018, p. 130), en los cuales se enmarcan, a su vez, un sinnúmero de variables que pueden afectar el proceso de implementación de la política. El primer reto hace referencia a «la política pública y el proceso de las políticas», cuyos aspectos que deben acompañar el diseño de la política en sí son los que moldean los resultados, tales como los recursos asignados, la adecuada identificación del problema público, el establecimiento de una teoría causal sólida y la presencia de actores responsables de solucionar el problema en cuestión. El segundo reto se encuentra asociado a «las organizaciones y su medio», puesto que las características organizacionales configuran la política como resultado de la acción gubernamental. El tercer reto está asociado a «los agentes», en el que las preferencias y capacidades de los actores involucrados en el proceso de la política pueden contribuir a darle forma. Finalmente, el cuarto reto se relaciona con «las condiciones dentro del entorno de implementación», en el cual se pueden encontrar variables como las condiciones económicas, el comportamiento del grupo objetivo, los beneficiarios y grupos de interés.

[127]

A su vez, estos retos pueden asociarse al *implementation gap*, el cual expresa la disonancia entre lo formulado y lo implementado. Estas brechas dan cuenta de las diferencias existentes entre lo diseñado y establecido por los tomadores de decisiones y lo que realizan los funcionarios y contratistas que las ejecutan. Por ello, la implementación como parte del proceso de la política pública se define como el momento más álgido y determinante, y las fallas y dificultades que se presentan condicionan el cumplimiento de sus objetivos. Estas brechas son producto de factores como:

- El alto nivel burocrático, lo que reduce la rapidez y flexibilidad de intervención (Kaufman, 1973; Whitford, 2002) al exacerbar los controles y procesos, generando incentivos negativos para los actores al emprender nuevas acciones que mejoren la implementación de las políticas (Espinoza y Huita, 2012).

- La falta de recontextualización (Medellín, 2004) y territorialización de las políticas (Jolly, 2007), lo cual genera una inadecuada adaptación al momento de intervenir en la realidad particular del lugar donde se realizará la acción, dificultando la implementación de la política.
- La desinformación al momento de tomar decisiones y la ambigüedad en el diseño de políticas (Zahariadis, 2010), lo que genera vaguedad, confusión y tensión, repercutiendo en el proceso de implementación.
- La alta complejidad del factor político, dado que los actores —públicos y privados— involucrados en el proceso de implementación de la política pública pueden modificar las reglas de juego y orientarlas hacia sus intereses particulares mediante sus visiones y valores (Pressman y Wildavsky 1984; Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007).

[128]

Así, la presencia de estas brechas se asocia, en gran medida, a que quienes diseñan y toman las decisiones no son quienes implementan las políticas públicas, las cuales son el resultado de una cadena de relaciones entre formuladores e implementadores ubicados en diferentes ámbitos de gobierno. Es así como la proximidad entre las intenciones del formulador y la ejecución de las políticas influye de manera directa en su efecto (Arretche, 2001, p. 49). Por esto, su entendimiento puede transformarse a través de la cadena de mando hasta llegar a quienes tienen contacto directo con los ciudadanos y se encargan de proveer bienes y servicios para dar solución a sus demandas y problemáticas particulares. Por lo anterior, cabe resaltar que los actores que diseñan e implementan las políticas no son neutrales ni pasivos, pues el conflicto es parte inherente de su interacción, «particularmente a raíz de los niveles de discrecionalidad de los que goza cada uno a la hora de implementar la parte del programa que les compete» (Navarrete y Figueroa, 2019, p. 101).

Es así como los funcionarios y contratistas de primera línea, también llamados burócratas de nivel de calle (BNC), o *street-level bureaucracy* en la literatura académica, dejan de ser vistos como los últimos eslabones de la cadena de poder para entrar a desempeñar un papel determinante en el éxito o fracaso de la intervención gubernamental. Los BNC deben enfrentar los errores y complicaciones que se presenten, siguiendo un marco normativo y procedimental que no siempre se ajusta o logra responder a las particularidades de cada caso. Esto implica que deben decidir entre seguir las

reglas preestablecidas o modificarlas con el fin de dar solución aparente a las necesidades de cada ciudadano (Lipsky, 2010).

Desde esta perspectiva se busca entender cómo los BNC configuran la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PPSAN) del departamento de Antioquia, Colombia, aprobada a través de la ordenanza 046 de 2016. Este documento de política pública establece, entre otras cosas, la disponibilidad y acceso, el consumo y aprovechamiento biológico, y la calidad e inocuidad de los alimentos como componentes estratégicos y transversales, bajo los cuales se desarrollan acciones como proyectos productivos como huertas, asistencia técnica agropecuaria, complementación alimentaria a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y paquetes alimentarios, recuperación nutricional, atención integral nutricional a través de Centros de Desarrollo Infantil (CDI), entre otros programas y proyectos que se condensan en el Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento de Antioquia y los planes de desarrollo municipales y departamentales.

En este marco, se busca analizar cómo la discrecionalidad y autonomía de los BNC, en consonancia con factores territoriales e institucionales como la normatividad, la capacidad técnica, política y económica, y su relación con la ciudadanía pueden generar una reformulación *de facto* de la política que se distancie de los lineamientos provistos por los documentos, excediendo sus propósitos o reduciéndose al quehacer particular de la organización y sus funcionarios.

[129]

## 1. La burocracia en los estudios de implementación de políticas públicas

El concepto de burocracia ha variado considerablemente durante los últimos años. Con los aportes realizados por Max Weber (1993) se definió a la burocracia como el conjunto de actores racionales que se rigen por las normas, tienen una clara jerarquía de mando, rutinas y procedimientos preestablecidos y son capaces de garantizar el cumplimiento de objetivos. Posteriormente, Henry Mintzberg (1984) denominó esto como «burocracia maquinal» para describir al conjunto de individuos organizados jerárquicamente que cumplen funciones rutinarias con una estructura de trabajo fija y normalizada. Desde esta perspectiva, la burocracia en el proceso de implementación de las acciones de gobierno cuenta con una ventaja que deriva de su precisión, claridad, subordinación y permanencia en el tiempo (Mayntz, 1987). Esto

permitiría actuar de manera objetiva en el marco de procesos formales con el fin de cumplir los objetivos establecidos.

Más adelante, Charles Wright Mills (1993) sentó una posición contraria a la weberiana, al considerar que las burocracias no son más que una fachada para conservar la sensación de racionalidad política en la toma de decisiones por parte de un grupo específico de individuos —élites— que van en pro de intereses particulares. Aunque esta postura fue fuertemente cuestionada, posicionó un discurso en el cual las burocracias carecen de objetividad y no son más que un mero requerimiento instrumental para alcanzar fines fijados por élites que determinan la vida política, económica y social de los territorios. Ambas posturas fueron fundamentales para explicar la diversidad de dinámicas políticas y los resultados del accionar gubernamental. Sin embargo, Michael Lipsky (1969) abrió una nueva puerta a esta discusión. Centró su atención en los burócratas de primera línea que tienen contacto directo con los ciudadanos en el marco de la provisión de bienes y servicios públicos, y que además se encuentran dotados de autonomía y discrecionalidad para aplicar las normas y procedimientos preestablecidos para la atención de la ciudadanía.

[130]

El comportamiento de los BNC varía considerablemente entre políticas públicas. En ocasiones, estos pueden ceñirse a las reglas y procedimientos predefinidos, reducir su discrecionalidad voluntariamente y llevar a cabo de manera homogénea la intervención gubernamental. Sin embargo, también pueden hacer uso de su discrecionalidad y autonomía, flexibilizar los procedimientos y atender cada situación de manera particular, reconociendo así la heterogeneidad del contexto y de las necesidades de los ciudadanos. El cumplimiento de los objetivos propuestos depende de cada caso particular.

Los postulados de Lipsky (2010) y los aportes y críticas de diversos colaboradores han permitido establecer, al menos, cuatro grandes premisas teóricas que han sido ampliamente abordadas en múltiples estudios de casos empíricos en Europa y Norteamérica, permitiendo comprobar su validez y potencial explicativo. La primera se encuentra relacionada con la discrecionalidad que representa a los burócratas de nivel de calle, que a su vez tiene cuatro características: a) es inevitable, b) es constante, c) es inherente a los actos de la administración y d) está fuera del control de los supervisores —funcionarios o agencias gubernamentales— (Maynard-Moody y Musheno, 2018).

Sin embargo, el punto nodal no es en sí la discrecionalidad, sino el posible uso de esta. Marcia Mayers, Bonnie Glaser y Karin MacDonald (1998, citados en Maynard-Moody y Musheno, 2018) calculan que «aproximadamente en el 75% de las entrevistas de admisión a beneficiarios de prestación de servicios sociales, los BNC actuaron sin desviarse del guion convencional». Esto implica que, en general, estos burócratas se rigen por las reglas y procedimientos preestablecidos para dar tratamiento a los ciudadanos-beneficiarios de programas sociales. No obstante, existe una evidente posibilidad de que estos hagan uso de su discrecionalidad para dar tratamiento a casos particulares que sobrepasan estos lineamientos o bien para beneficiar o sancionar a los ciudadanos en las situaciones que consideren necesarias.

La segunda premisa plantea que los BNC «son importantes tomadores de decisiones, quienes (re)formulan las políticas públicas de acuerdo con sus juicios y opiniones» (Dussage, Cejudo y Pardo, 2018, p. 20). Las decisiones que toman los BNC al momento de seguir los procedimientos dictaminados por los ámbitos superiores de mando tienen como consecuencia una configuración particular de las políticas públicas en el ámbito concreto en donde suceden las interacciones con los ciudadanos.

Cabe destacar que, en general, las políticas públicas buscan [131] homogeneizar grandes grupos poblacionales bajo unas mismas condiciones de selección o participación. Esto hace que en casos particulares y excepcionales se haga uso de la discrecionalidad inherente a los BNC, aumentando así la probabilidad de generar impacto en los beneficiarios. Esto significa que, en ocasiones, los BNC hacen uso de su *capacidad de juicio*, la cual «les permite tratar al público de manera justa, adecuada y cuidadosa». En otros casos, su discrecionalidad puede derivar en la *violación de la norma*, cayendo así en el «favoritismo, los estereotipos, la comodidad y las conductas rutinarias, todo lo cual resulta útil para sus propios fines o los de la agencia» (Lipsky, 2018, p. 31).

La tercera premisa está relacionada con las bajas probabilidades que tienen los superiores de controlar la discrecionalidad y la toma de decisiones de los BNC. Pese a que «en general se veía al personal de primera línea como carente de poder» (Maynard-Moody y Musheno, 2018, p 42), las investigaciones han evidenciado su capacidad de incidencia en su ámbito de poder para configurar y desarrollar las políticas públicas.

La cuarta y última premisa se relaciona con la amplitud y ambigüedad que acompaña a las políticas públicas, lo que genera falta de claridad para que los BNC lleven a cabo sus acciones (Hill, 2018). En este sentido, Heather C. Hill (2018) analiza el caso de Ley de Control de Crímenes Violentos y Orden Público en Estados Unidos, y afirma que la ausencia de pautas claras para que los BNC implementen las políticas públicas puede limitar sus resultados. En la misma línea, André-Noël Roth (2018) explica que esta ambigüedad se presenta porque muchas políticas públicas «son el resultado de negociaciones, de ajustes entre contradicciones y oposiciones, deseadas o no, que buscan satisfacer diversos intereses y valores» (pp. 200-201).

A la falta de concreción se le suma la ausencia de significados compartidos entre formuladores-hacedores y BNC con respecto a la política pública (Hill, 2018), lo que en ocasiones resulta en un mayor uso de la discrecionalidad para poder sortear la carencia de lineamientos claros y atender a los usuarios de las acciones de gobierno. Desde esta perspectiva, la discrecionalidad se hace no solo necesaria, sino también deseable, pues se presenta como solución a las decisiones desfavorables (Weatherley y Lipsky, 1977).

[132] Bajo estas cuatro premisas, los BNC pueden considerarse como los elaboradores finales y los actores más influyentes en el proceso de la política pública (Lipsky, 2010), cuyo actuar difícilmente puede controlarse en su totalidad.

Finalmente, cabe resaltar algunos aspectos frente a las limitaciones del trabajo a nivel calle (Lipsky, 2010; Hupe, 2019; Maynard-Moody y Portillo, 2018; Cohen y Klenk, 2019; Hill, 2018). En primer lugar, como se explicó anteriormente, la discrecionalidad no es positiva o negativa, sino que está sujeta al uso que el BNC haga de ella. En segundo lugar, llevar las políticas públicas a los ciudadanos implica una delegación de poder a sujetos autónomos con intereses, metas y formas de pensar particulares que se pueden entrelazar con los objetivos propios de las políticas, llevando a su transformación. En tercer lugar, los BNC se enfrentan cotidianamente a retos y limitaciones que pueden estar circunscritas a la política en sí, como la ambigüedad, amplitud o restricciones normativas, además de los factores políticos, económicos o sociales particulares del territorio donde se implementa, llevándolos a adaptarse y crear estrategias para sortear estas dificultades. Finalmente, en coherencia con lo anterior, los BNC *hacen lo que pueden* con los recursos políticos, económicos y jurídicos

que estén a su disposición, ciñéndose a los lineamientos preestablecidos, sin dejar de lado su discrecionalidad cuando la requieran. Además, *hacen lo que deben*, aplican al pie de la letra los lineamientos de las políticas sin detenerse a pensar en los beneficios o perjuicios que pueden causarle a los ciudadanos, y *hacen lo que quieren* aprovechándose de la ambigüedad y la amplitud de las políticas, cayendo en el favoritismo y los estereotipos, y creando un «cliente ideal» que recibirá los bienes o servicios de la política pública.

## 2. Marco metodológico

La investigación se realizó con información obtenida del Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia (PANA), específicamente del Componente de Análisis de Redes Sociales y Mapeo de Actores que desarrolló la Universidad de Antioquia en conjunto con la Gobernación de Antioquia durante 2018 y 2019. De allí se tomaron 193 entrevistas semiestructuradas, 96 de hombres y 97 de mujeres, realizadas a ciudadanos y burócratas de diferentes ámbitos. Estas fueron llevadas a cabo por un equipo de investigación en las diferentes subregiones del departamento de Antioquia y se grabaron para su posterior transcripción.

Para analizar estas entrevistas se elaboró un diseño metodológico basado en el estudio de casos, además se emplearon los postulados de la teoría fundamentada para orientar la observación y codificación de los datos; asimismo, se tomaron como referentes las investigaciones de Tony Evans (2011), Anat Gofen (2013), Rod Williams (2014), Mikael Sevä (2015) y Shaveta Menon (2018), quienes emplean las entrevistas como principal instrumento para el desarrollo de sus investigaciones en materia de BCN, realizando un análisis a profundidad de la información obtenida para cumplir los objetivos de la investigación.

El primer paso fue diferenciar a los entrevistados con el fin de definir los tipos de burócratas y distinguir a los BNC de otros técnicos y tomadores de decisiones, además de ubicar los ciudadanos partícipes del estudio. Cabe resaltar que allí se encontraron secretarios, subsecretarios, líderes de programas, coordinadores de proyectos, técnicos, ciudadanos y un significativo grupo de burócratas de nivel de calle a cargo de proyectos como huertas caseras, proyectos productivos, comedores sociales, comunitarios o escolares, paquetes alimentarios, entre otros propios de las políticas de

[133]

seguridad alimentaria y nutricional de nivel territorial que se inscriben en el Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2020-2031 y en los planes de desarrollo municipales y se implementan conforme a ellos (MANÁ, 2020). En total, el estudio contó con 126 entrevistas realizadas a burócratas de diferentes ámbitos y 67 realizadas a ciudadanos (véase tabla 1).

**Tabla 1.** Procedencia, tipo y cantidad de entrevistados relacionados con la política de alimentación y nutrición en el departamento de Antioquia, 2018-2019.

Municipio	Subregión	Burócratas entrevistados	Ciudadanos entrevistados	Total entrevistados
Andes	Suroeste	4	6	10
Angostura	Norte	4	5	9
Apartadó	Urabá	8	5	13
Caucasia	Bajo Cauca	6	3	9
Dabeiba	Occidente	8	3	11
Girardota	Valle de Aburrá	7	6	13
Guatapé	Oriente	12	3	15
Murindó	Urabá	7	2	9
Nechí	Bajo Cauca	7	4	11
Puerto Berrío	Magdalena Medio	10	1	11
Remedios	Nordeste	8	1	9
Rionegro	Oriente	8	5	13
Sabaneta	Valle de Aburrá	10	3	13
Santa Fe de Antioquia	Occidente	11	5	16
Urao	Suroeste	6	6	12
Yarumal	Norte	4	4	8
Yondó	Magdalena Medio	6	5	11
Total entrevistados		126	67	193

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, se llevó a cabo el procesamiento de la información con base en las categorías previamente definidas a partir de la teoría y complementadas con las categorías emergentes que se evidenciaron en el análisis de las entrevistas. De esta forma se definieron cinco grandes categorías: a) la discrecionalidad y autonomía de los BNC; b) la reconfiguración o elaboración final de políticas a partir de los BNC; c) los aspectos que (des) motivan el trabajo de los BNC; d) los controles y limitaciones del trabajo de nivel de calle; y e) el relacionamiento entre la ciudadanía y los BNC.

Las guías de entrevistas realizadas a funcionarios contaron con grupos de preguntas dirigidas a identificar el quehacer de los actores de la política, describir sus expectativas frente a lo que debería ser la PPSAN y calificar las dinámicas exógenas —características demográficas, geográficas, composición de las estructuras productivas, entre otros— y endógenas —categoría del municipio, estructura de la administración municipal, nivel de relacionamiento de los actores, entre otros— que afectan las políticas públicas en el ámbito territorial con el fin de identificar patrones que pudieran influir en la implementación de la política y que no estuvieran directamente asociados al actuar de los BNC. Por su parte, las guías aplicadas a beneficiarios se enfocaron en detectar su relación con la administración municipal, además de su percepción sobre los bienes y servicios provistos por el gobierno. En este aspecto, las entrevistas permitieron señalar la relación entre los ciudadanos y BNC como punto importante de estudio.

[135]

Las entrevistas proporcionaron una visión de la realidad que construye cada individuo en un espacio (Guber, 2001), en el que se suministró información sobre el desarrollo de los programas y proyectos en materia de seguridad alimentaria y nutricional (SAN); además, se evidenció la forma en que interactúan los diferentes actores y cómo esto deriva en una política pública particular que puede distar de lo plasmado en lo documental y normativo. El volumen de las entrevistas realizadas permitió contrastar los diferentes relatos, las características constantes y las particularidades de los BNC en el PPSAN.

Se asumió entonces la perspectiva constructivista propuesta por Kathy Charmaz (2009). En ella, el conocimiento se presenta como una producción social donde la investigación es un proceso y un producto de

condiciones preexistentes ligadas a factores territoriales que influyen en el investigador, los entrevistados y los resultados. Por consiguiente, para analizar la información obtenida en las entrevistas se emplearon técnicas afines con la teoría fundamentada para codificar la información y así llegar a explicaciones más plausibles de las acciones de los actores involucrados en el estudio.

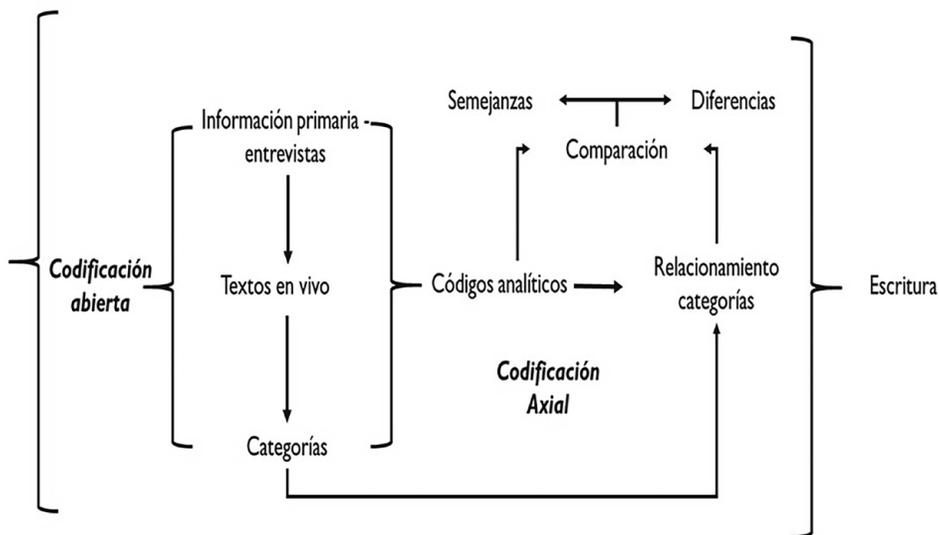
Para ello se utilizó el método de codificación propuesto por Anselm Strauss y Juliet Corbin (2002). Inicialmente, las entrevistas se clasificaron en tres grandes grupos: burócratas, burócratas de nivel de calle y beneficiarios. De esta forma se observaron diferencias y similitudes en cada uno de los discursos según el rol del actor en la política pública. Posteriormente, se inició la codificación y sistematización de los datos mediante un examen detallado de cada una de las entrevistas. Esto permitió identificar los puntos de convergencia y divergencia, además de clasificarlos con códigos analíticos que expresan de manera sucinta lo dicho en la entrevista, encuadrándolos bajo los campos establecidos que responden al marco teórico del estudio. Con el fin de no limitar la información provista por cada entrevistado, se conformaron nuevas categorías que emergieron de los datos, facilitando así la comprensión del papel de los BNC en la implementación de las políticas públicas. Esto permitió el entendimiento de las particularidades de cada caso, además de los factores ausentes en la literatura estudiada.

[136]

Después de establecer las categorías, se procedió a realizar una comparación entre ellas usando los códigos extraídos de las entrevistas. Así se lograron identificar de manera clara los puntos en común y las divergencias entre cada categoría, evidenciando, a su vez, las particularidades territoriales y las diferentes dinámicas en materia de implementación de políticas públicas en los municipios del departamento de Antioquia. El análisis se realizó en una lógica territorial con el fin de identificar los contrastes entre las subregiones y preservar el anonimato de los funcionarios y ciudadanos que participaron en el estudio.

Finalmente, se construyeron textos analítico-descriptivos con base en estas categorías. Más adelante, se contrastaron entre sí para realizar un análisis correlacional de estos y se pudo evidenciar la relevancia de los BNC en la PPSAN en el departamento de Antioquia (véase gráfica 1).

**Gráfica 1.** Proceso de codificación y análisis de información.



Fuente: elaboración propia.

### 3. La discrecionalidad y autonomía de los burócratas de nivel de calle en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

[137]

La discrecionalidad y autonomía de los BNC se ven afectadas por factores externos que no pueden controlar, pero inciden directamente en las acciones que estos desarrollan día a día. Así, el análisis y codificación de las entrevistas permitió identificar factores que condicionan el adecuado desarrollo de las acciones en materia de PPSAN y que pueden enmarcarse en dos grandes campos: las condicionantes territoriales y las condiciones político-institucionales. Las tablas 2 y 3 muestran los principales factores asociados a cada uno de los campos, los territorios en donde se observaron, las problemáticas que generaban y su impacto en programas y proyectos específicos, o en la PPSAN en general.

Cada uno de estos factores tiene efectos en el uso de la discrecionalidad, pues funcionan como condicionantes del actuar de los BNC al limitar las acciones de la PPSAN, lo que lleva a adecuar los procesos a las características específicas de cada territorio.

**Tabla 2.** Factores territoriales que afectan la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la labor de los burócratas de nivel de calle.

Factores Territoriales	Territorios donde se identificó el factor	Problemáticas asociadas al factor	Programa o proyecto afectado
<b>Dispersión Territorial</b>	- Bajo Cauca - Urabá - Magdalena Medio	Dificultad en la distribución de alimentos y en la prestación de servicios por las distancias de los asentamientos humanos (problemas de movilidad terrestre y fluvial).	- Programa de Alimentación Escolar (PAE). - Proyectos productivos. - Proyecto de paquetes alimentarios.
<b>Configuración de estructuras productivas agropecuarias</b>	- Oriente - Occidente - Norte - Nordeste	Baja producción de alimentos en el ámbito municipal y dificultades de autoabastecimiento que no permiten una provisión directa a los programas territoriales. Compra de alimentos a otras subregiones y departamentos que no permite el fortalecimiento de la producción local.	- PAE. - Centros de Desarrollo Infantil (CDI).
<b>Utilización de los suelos</b>	- Oriente - Norte - Valle de Aburrá - Occidente - Magdalena Medio	Desplazamientos de la producción agropecuaria por el turismo, la urbanización y actividad inmobiliaria, así como la concentración en único sector productivo como la ganadería.	- La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en general.

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3.** Factores político-institucionales que afectan la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la labor de los burócratas de nivel de calle.

Factores político-institucionales	Territorios donde se identificó el factor	Problemáticas asociadas al factor	Programa o proyecto afectado
<b>Condiciones físicas y locativas para la prestación de servicios</b>	- Magdalena - Medio - Nordeste - Norte - Suroeste - Urabá - Bajo Cauca	Dificultades en la prestación de servicios de alimentación por problemas de estructura física y sanidad en instalaciones territoriales.	- Comedores Escolares. - Comedores Comunitarios.

**Tabla 3.** (Continuación)

Factores político-institucionales	Territorios donde se identificó el factor	Problemáticas asociadas al factor	Programa o proyecto afectado
<b>Idoneidad y suficiencia de funcionarios</b>	- Norte - Magdalena Medio - Oriente	Contratación de personal no calificado que afectaba el negativamente el desarrollo de las acciones de gobierno en los territorios; así como la falta de nutricionistas para la atención adecuada de beneficiarios.	- Proyectos productivos. - Centros de Desarrollo Infantil (CDI).
<b>Categoría de la entidad territorial</b>	- Municipios de quinta y sexta categoría (véase tabla 1)	Falta de recursos para alcanzar coberturas deseadas. Limitaciones en términos generales para el desarrollo de la PPSAN.	- La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en general.
<b>Desembolso de recursos</b>	- Urabá - Bajo Cauca - Occidente	Problemas de articulación local-regional para el desembolso de recursos dirigidos a programas de la PPSAN causando interrupción de estos.	- Programa de Alimentación Escolar (PAE). - Paquetes alimentarios.
<b>Planeación de los procesos de contratación</b>	Todos	Interrupción de prestación de servicios y entrega de bienes por retrasos en los procesos de contratación de terceros privados, esto genera discontinuidad en los programas y proyectos territoriales.	- La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en general.
<b>Entidad encargada de la PPSAN (ubicación sectorial de la política)</b>	Todos	Implementación de la PPSAN de acuerdo a las orientaciones de la entidad encargada (salud, educación, agricultura, bienestar social). Acciones enmarcadas en sectores de política que establecen un foco de actuación de acuerdo a la entidad encargada, limitando un desarrollo integral de la política.	- La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en general.
<b>Disputas político-electorales</b>	- Urabá - Oriente - Magdalena Medio	Problemas de articulación y coordinación interinstitucional por disputas entre actores políticos y burócrata; además, establecimiento de clientelas políticas en el marco de proyectos de la PPSAN.	- Paquetes alimentarios.

**Tabla 3.** (Continuación)

Factores político-institucionales	Territorios donde se identificó el factor	Problemáticas asociadas al factor	Programa o proyecto afectado
<b>Hábitos y prácticas alimentarias</b>	- Urabá - Occidente - Bajo Cauca	Establecimiento de minutas alimenticias que no corresponden a los hábitos y prácticas alimentarias de los territorios	- Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Fuente: elaboración propia.

Además de esto, se debe tener en cuenta que la discrecionalidad varía según el tipo de bien y servicio provisto, pues la estructura de algunos programas y proyectos es más rígida. Se pueden tomar como referencia los casos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), pues cuentan con una normatividad clara, una estructura de trabajo definida, un público objetivo específico y unos mecanismos de control impuestos por la nación, disminuyendo así la discrecionalidad y limitando las interpretaciones de la norma.

[140]

En el caso de estos dos programas, los beneficiarios hacen parte de una población de especial protección —niños, niñas y adolescentes (NNA)—, lo cual funciona a favor de su rigidez e incentiva a los BNC a seguir los lineamientos preestablecidos con el fin proveer bienes y servicios de alta calidad. En todas las entrevistas referidas al PAE y a los CDI los participantes identificaron las bondades de ambos programas y sus beneficios sobre los NNA, por lo que su desempeño se direccionó a seguir los lineamientos establecidos, haciendo lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos propuestos y tener un efecto positivo en los beneficiarios.

Así, estos factores desencadenan un comportamiento en doble vía. Por un lado, los BNC *hacen lo que deben hacer* dada la rigidez normativa y su motivación por prestar un buen servicio acorde con la importancia del grupo poblacional atendido. Por otro lado, *hacen lo que pueden hacer* bajo las condiciones desfavorables que se presentan en el desarrollo del programa que implementan. Por lo tanto, se encontró que la vinculación de ambos programas a ámbitos superiores de gobierno implica una estructura más rígida y controlada, disminuyendo la discrecionalidad. Sin embargo, se debe

considerar que los planteamientos teóricos sugieren que el aumento de control resulta, a su vez, en una mayor cantidad de procesos burocráticos, siendo este uno de los principales factores que genera brechas de implementación. Por ejemplo, aunque se reconoce la discrecionalidad para darle un enfoque a los programas, las acciones se limitan a cumplir los lineamientos, como lo expresa uno de los BNC: «Acá todos los programas tienen su enfoque, cada persona que lo está manejando lo direcciona a ese enfoque, por ejemplo, yo en alimentación escolar, yo no puedo meter al que yo quiera, ¡no!, hay una plataforma donde están los niños que deben de ser beneficiados con el programa» (Burócrata PB5, comunicación personal, octubre 5, 2018).

Otros BNC de esta política tienen condiciones diferentes. Algunos de los proyectos que no se enmarcan en dinámicas del ámbito nacional cuentan con mayor flexibilidad, lo que incentiva la discrecionalidad de los BNC. Los proyectos productivos, las huertas caseras, las huertas escolares, los paquetes alimentarios, la asesoría técnica agropecuaria y otros proyectos asociados con la formación en hábitos alimentarios saludables cuentan con un grupo de profesionales que, si bien desarrollan su trabajo partiendo de las directrices exigidas por estos proyectos, también los modifican con el fin de generar, desde su perspectiva, un mayor impacto.

[141]

En el caso de las acciones asociadas a proyectos productivos, huertas caseras y escolares, y paquetes alimentarios en Oriente, Occidente, Norte, Suroeste y Urabá, los participantes afirmaron haber realizado modificaciones con el fin de incluir beneficiarios que no cumplían con los requisitos establecidos, pero que a su criterio tenían mayores necesidades que otros ciudadanos que eran aptos. Pese a ser excepciones, esto refuerza la idea de discrecionalidad inherente al BNC, que puede disponer de ella siempre que lo considere necesario, evidenciando así su autonomía. Estos actores crean estructuras de trabajo y marcos en los que pueden clasificar a los ciudadanos como aptos o no aptos para recibir la ayuda gubernamental:

Uno de los principales problemas ha sido el puntaje del Sisbén,<sup>1</sup> porque aquí las personas están por encima de 51 puntos, por ejemplo, y para ingresar al programa deben estar en 50, entonces nosotros

---

<sup>1</sup> El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) clasifica a través de un puntaje a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Es utilizado para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan.

hemos tenido que jugar con eso, buscar formas más adecuadas de priorizar, al menos en lo local, porque lo departamental toca hacer un oficio para que la gobernación permita la inclusión de esas personas que no están dentro del puntaje, entonces qué hacemos, investigamos y uno más o menos sabe quién si necesita las ayudas y así resulta más bueno el programa, porque llega a quien lo necesita (Burócrata GP3, comunicación personal, octubre 22, 2018).

En otros casos, la discrecionalidad se encuentra mediada por factores como los que contienen las tablas 2 y 3. Por ejemplo, el proyecto de paquetes alimentarios que consiste en la entrega de alimentos no perecederos a personas en situación de pobreza es utilizado por actores políticos para ampliar su caudal electoral, lo que condiciona su implementación y el accionar de los BNC. Esto implica que otros actores con poder en la comunidad y el territorio aprovechen la discrecionalidad para beneficios particulares, es decir, a diferencia de los planteamientos de Lipsky (2010), en los cuales es utilizada para satisfacer deseos particulares del BNC o su organización, esta pasa a ser objeto de disputa entre los actores políticos para fines electorales, pasando de la capacidad de juicio del BNC a la violación de la norma expresada por Michael Hill (1984):

[142]

Los paquetes alimentarios se convirtieron en unas cuotas políticas. Cuando ingresamos al trabajo en esta administración nos tocaba hacer la liquidación del proyecto en el año anterior y uno debe manejar un registro, una planilla que nos manda el departamento donde la persona firma y huella [sic] de los que hayan recibido el complemento, encontramos que no había un registro sino una lista, entonces empezamos a buscar de esa lista a las personas y resulta que se envió la planilla con unas personas que eran niveles 1 y 2 y los paquetes no fueron entregados a niveles 1 y 2, simplemente fueron una fachada; entonces encontramos que cuando se entregaban los paquetes la condición era, votar por esa persona, [...] nos tocó buscar 180 personas que estaban en una lista ficticia y que no fueron beneficiadas (Burócrata G9, comunicación personal, octubre 24, 2018).

Desde esta perspectiva, la discrecionalidad de los BNC es instrumentalizada y utilizada para cumplir promesas electorales referidas a la inclusión de beneficiarios en programas sin tener en consideración los criterios preestablecidos, obligando a los BNC a responder a demandas externas a sus deseos y a los de su organización. Esto perjudica a un potencial público

objetivo con mayores necesidades que aquellos que deben incluirse en el programa por factores políticos.

En otros casos donde se observó el factor relacionado con la subcontratación, se pudo evidenciar que los BNC que se encontraban motivados y comprometidos con los objetivos de la política debían realizar un uso mayor de su discrecionalidad para menguar la incapacidad de los BNC asignados por favoritismo y así entregar los bienes y servicios de manera adecuada a la comunidad. Por ejemplo, en el caso de las asesorías técnicas y la formación en hábitos de alimentación saludable, algunos de los BNC afirmaron tener que realizar acciones adicionales a las preestablecidas, dado que sus compañeros de equipo realizaban un trabajo precario y, en ocasiones, en detrimento del objeto del proyecto:

Los alcaldes llegan a una administración municipal con unos favores políticos y esos favores políticos desfavorecen a los programas, ¿en qué sentido? Contratan personas que no cumplen con la experiencia y ellos, por política, envían a cualquier persona, eso hace que las personas que ya venían en el programa con una formación, una capacitación, se queden relegadas porque de pronto no fueron del grupo político o no estuvieron con él y el programa empieza a perder calidad por ese lado [...], y le toca a uno continuar un proceso a *uñas*, porque no hay más nada qué hacer con esas personas y eso va en desmejora de la calidad del programa (Burócrata PB6, comunicación personal, julio 10, 2019).

[143]

En lo que respecta a la asesoría técnica agropecuaria y la formación en hábitos alimenticios saludables, la discrecionalidad es mucho mayor. En primer lugar, los BNC encargados no tienen mecanismos de control más allá de planillas de asistencia que solo garantizan la visita o la asesoría. Sin embargo, esta discrecionalidad no tiene una carga valorativa *per se*, y en el caso particular favorece al desarrollo de las acciones, permitiéndole a los BNC ir más allá de lo establecido. En algunos casos, los funcionarios imparten charlas no estipuladas o desarrolladas en otros periodos de gobierno que pueden tener efectos positivos en los hábitos alimenticios de las comunidades. En otros, se brinda una asesoría técnica con un acompañamiento particularizado e integral, superando la mera enseñanza de condiciones generales para el desarrollo del programa que debe realizar el BNC.

Desde la perspectiva de los BNC, estas funciones adicionales deben realizarse debido a la limitación de los lineamientos de las políticas, que no responden a las necesidades de las comunidades, puesto que estas requieren de un acompañamiento más integral que garantice la perdurabilidad y sostenibilidad de los proyectos. Algunos BNC afirman que uno de los principales factores que afectan la perdurabilidad del proyecto es el acompañamiento precario y altamente técnico sin componente social, además de la inestabilidad laboral de los BNC, que por lo general cuentan con una vinculación no mayor a un año, repercutiendo así en los procesos de la PPSAN:

Para mí, realmente, la principal limitante es la manera como se crean los lineamientos técnicos y administrativos, es una opinión personal, y es la manera como desde Bogotá se imaginan un programa de una manera tan estándar para sitios tan específicos, es [...] tratar de encasillar un montón de componentes nutricionales, técnicos, sociales y pensar que [...] va a ser una herramienta que va a servir para todo el país cuando hay territorios tan específicos, porque muchas veces se desconoce la tradición, la tradición de cómo se alimentan las comunidades (Burócrata SF12, comunicación personal, noviembre 8, 2018).

[144]

En general, se logró identificar que el uso de la discrecionalidad se ciñe a momentos de necesidad o presión, y que esta se utiliza para obtener retribuciones simbólicas de carácter social y moral, es decir, a excepción del caso de los paquetes alimentarios, esta representa una fuente de satisfacción para los BNC, pues los lleva a pensar que están haciendo lo correcto en beneficio de la población que lo requiere. De igual manera, en los casos en los que la discrecionalidad es menor, la decisión de apegarse a las reglas pasa por un factor moral y social de suma importancia para el grupo poblacional atendido —los NNA—.

#### **4. Burócratas de nivel de calle y ciudadanos: la elaboración final de las políticas**

La elaboración final o reformulación de políticas se refiere concretamente a los cambios realizados en la política durante su proceso de implementación. En este aspecto, los BNC son los elaboradores finales, pues son quienes ejecutan las decisiones tomadas en ámbitos superiores de gobierno en realidades específicas que están permeadas por factores territoriales —políticos, sociales y económicos—, institucionales, organizacionales y personales, dando cabida a una brecha entre lo formulado y lo implementado. Una posición activa

o pasiva conlleva a que el BNC de la PPSAN se comporte de una manera distinta. Si bien Lipsky (2010) anota que los beneficiarios tienden a tomar un rol pasivo y evitan la confrontación con el BNC para evadir las posibles represalias que puedan tomarse contra ellos, en el caso de la PPSAN los ciudadanos se comportan de diferentes maneras.

El comportamiento más común en las entrevistas a funcionarios y beneficiarios es el pasivo: son receptores de ayudas gubernamentales y no tienen ningún tipo de objeción sobre la forma y el contenido de lo que provee el Estado. Este tipo de ciudadanos toman una postura de sumisión, lo que permite que el BNC establezca una relación de jerarquía y mando que determina las condiciones para la prestación del servicio o la entrega del bien. Este tipo de beneficiarios, que solo mencionaron la importancia de las acciones y la necesidad de recibir más beneficios, estuvo presente en cada uno de los proyectos identificados que se enmarcan en la PPSAN.

Frente a este tipo de conducta y la posición que toman los BNC al respecto, es posible identificar algunas fallas que condicionan su comportamiento y el de sus organizaciones, transformado a su vez la PPSAN. La posición de sumisión genera un aumento de acciones de corte asistencial que establecen una relación de patronazgo entre políticos-burócratas y ciudadanía. Incluso los BNC reconocen que estas no tienen ningún impacto en el tiempo, pues no buscan romper con las causas de problemáticas como la inseguridad alimentaria, la desnutrición y los inadecuados hábitos alimenticios.

[145]

Un segundo tipo de comportamiento se puede asociar con una conducta emprendedora por parte de los beneficiarios. Este tipo se circunscribe especialmente a acciones como los proyectos productivos, las huertas caseras y los mercados campesinos. Aquí la ciudadanía asume un papel más activo y busca mejorar las condiciones de los programas existentes, además de llevar a cabo acciones individuales que permitan reforzar los proyectos emprendidos por el gobierno local y departamental para que sean viables y se les dé mayor continuidad, lo que proporciona mejores resultados según los mismos beneficiarios y BNC.

Esto hace que los BNC de la PPSAN tomen una actitud proactiva y además realicen acciones adicionales como retribución a la conducta del beneficiario. No se establece una relación de jerarquía, sino de cooperación entre las partes, abriendo los canales de comunicación que incentivan a los BNC a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Para ello, hacen uso de su

discrecionalidad y brindan un acompañamiento mayor, además, flexibilizan los requerimientos para que los ciudadanos tengan acceso a otros beneficios e inciden en el gobierno para llevar a cabo modificaciones basadas en su experiencia y relación con la ciudadanía. Por ejemplo, en el caso de proyectos productivos se encontraron testimonios en los que los beneficiarios y los BNC afirmaban tener un acompañamiento más integral que no se limitaba a su labor específica de manera reiterativa:

A nosotros la Alcaldía desde la Secretaría nos entregan unas cositas, insumos y acompañamiento técnico, pero eso, la verdad, no es suficiente. Nosotros tenemos que tener [sic] otros cultivos y nuestro ganadito, cierto, entonces nosotros trabajamos muy de cerquita con los muchachos de la Secretaría que nos hacen el acompañamiento y ellos nos ayudan y nos dan asesorías también para las otras cosas propias que nosotros hacemos aquí en la vereda (Beneficiario P6, comunicación personal, junio 18, 2019).

[146] El tercer tipo de conducta que se pudo identificar es la de aquellos ciudadanos que toman una actitud de disgusto en la relación que establecen con el BNC. Se identificó en individuos que cuentan con apoyo político o que en épocas electorales fueron influenciados para votar por un determinado candidato con la promesa de ser incluidos en proyectos como paquetes alimentarios. Esta conducta es la más problemática y puede hacer que la discrecionalidad vaya en contra de los lineamientos de política, perjudicando a otros posibles beneficiarios.

En este caso, el BNC no solo se enfrenta a la ciudadanía, sino también a actores políticos que ejercen presión para incluir a sus electores en el proyecto en cuestión. Frente a esta situación, el BNC debe darles prioridad a aquellos individuos propuestos por el actor político, siempre y cuando cumplan con los requisitos para ser incluidos en el programa. Además, deben flexibilizar ciertos requerimientos para aquellos que no cumplan con todas las condiciones. Aquí la discrecionalidad es utilizada por un tercero, generando una brecha y excluyendo posibles beneficiarios que necesiten más el apoyo gubernamental; además, se establece una relación clientelar a partir de la PPSAN. Tal situación ha llevado a que los BNC incluso sean amenazados por los beneficiarios que tienen respaldo de actores políticos en Oriente y Valle de Aburrá. Por ejemplo, los adultos mayores que no recibieron el paquete alimentario prometido hicieron sus reclamos a través de los concejales después de no verse beneficiados por el programa:

Entonces empezaron a utilizar a los concejales y empezaron a ir al concejo, «¡Es que yo vote por ustedes!» y entonces el señor concejal venía con la potestad de indicar qué persona tenía que recibir el paquete [...] me han mandado hasta cartas de amenazas con las abuelas porque no les he entregado un paquete alimentario (Funcionario G15, comunicación personal, octubre 24, 2018).

Con respecto a otros programas como el PAE o los CDI, no se observaron conductas particulares de los beneficiarios o los BNC, y en general se llevan a cabo procedimientos altamente estandarizados. En este sentido, las fallas, brechas y resultados finales del programa no dependen del BNC directamente, sino de elementos territoriales y factores externos que limitan su adecuado desarrollo.

Por consiguiente, se presenta una relación entre el ámbito del que provienen las acciones y el grado de discrecionalidad del que dispone el BNC, pues es en las acciones del ámbito territorial donde intervienen el gobierno municipal y, en ocasiones, el departamental. En este último se hace mayor uso de la discrecionalidad, aunque esto no implica que sea significativa, pues en la mayoría de los casos se pudo evidenciar que los BNC siguen los procedimientos establecidos y la discrecionalidad se da en razón de su relación con los beneficiarios y los factores territoriales y externos que condicionan su accionar.

[147]

## Consideraciones finales

Aunque el análisis en el ámbito de BNC en la PPSAN no explica las brechas que se presentan en la política en su totalidad, sí aporta a la comprensión de estas. Algunas variables como la capacidad económica, la robustez institucional, la dispersión del territorio, entre otras, parecen ser más determinantes al momento de explicar el resultado final de la PPSAN. Si bien los BNC como implementadores tienen la capacidad de transformar la política, el uso de su discrecionalidad se limita a casos muy particulares y tiene como fin mejorar las condiciones de los beneficiarios y, por ende, de la política.

La discrecionalidad y autonomía de los BNC lleva a que las políticas públicas tomen una forma particular al momento de implementarse, alejándose de lo planteado en los documentos normativos y técnicos que las aprueban. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son, en ningún

caso, un documento, sino el conjunto de decisiones y acciones que se llevan a cabo en los territorios y que tienen efecto en un conjunto de personas.

En términos generales, el accionar de los BNC se puede enmarcar en dos formas de proceder: en la primera, *hacen lo que deben*, siguen claramente los lineamientos establecidos por los ámbitos superiores de gobierno —caso PAE y CDI— para desarrollar su labor diaria; en la segunda intervienen los condicionantes y factores territoriales y externos, llevando a los BNC a *hacer lo que pueden*, tal es el caso del PAE, los CDI y los demás proyectos de orden departamental y municipal. Los BNC deben trabajar bajo unas condiciones que no son óptimas. La falta de recursos económicos, las presiones políticas, el comportamiento de la ciudadanía y la ausencia de lineamientos acordes a las necesidades territoriales restringen su capacidad para implementar adecuadamente las acciones que tienen a cargo.

[148] La discrecionalidad varía según el tipo de programa implementado. Aunque las acciones que se enmarcan en la PPSAN son diversas, es posible hablar de dos grandes bloques: en el primero están las provenientes del ámbito nacional, como los CDI y el PAE, que están a cargo de representantes de este ámbito de gobierno —Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Ministerio de Educación—. Por consiguiente, su estructura es mucho más rígida, tiene una normatividad más definida con mecanismos de control establecidos, reduciendo así la capacidad discrecional de los BNC, lo que desfavorece las modificaciones en la política desde este ámbito. Sin embargo, la política se ve afectada en función de variables que no pueden ser controladas por los BNC, es decir, esta cambia con respecto a su planteamiento original, pero no a causa de los implementadores.

El segundo bloque está compuesto por los programas propios de los municipios o que tienen acompañamiento del departamento. Estos suelen ser menos rígidos y son controlados por los mismos actores municipales, lo que favorece el uso de la discrecionalidad de los BNC, beneficiando, en su mayoría, a los ciudadanos. En este sentido, los BNC mejoran y potencian la política, bien sea realizando acciones adicionales para lograr mejores resultados o modificando los requerimientos para beneficiar a la población que más lo necesita.

Por otro lado, el clientelismo y la subcontratación se deben considerar como fenómenos estrechamente relacionados que inciden directamente sobre

el accionar de los BNC. Los actores políticos aprovechan la discrecionalidad de los implementadores para consolidar su caudal electoral, lo que impide que los BNC desarrollen de manera adecuada su trabajo, llevándolos a transgredir las normas. Asimismo, la contratación de los BNC por favoritismo político sobrecarga a los BNC que se encuentran en la política por sus capacidades y conocimientos, y aumenta el uso de su discrecionalidad para subsanar el vacío dejado por sus pares.

Por consiguiente, el clientelismo aumenta el uso de la discrecionalidad de los BNC para fines que no están relacionados con la política, lo que obliga a los implementadores a responder a factores que no hacen parte de sus deseos ni los de la organización. Así, su discrecionalidad es utilizada por actores políticos para cumplir promesas electorales de inclusión de beneficiarios a programas que inicialmente no se encuentran en su ámbito de control, pero que gracias a su poder en el ámbito territorial logran ejercer la presión necesaria sobre los BNC para beneficiar a sus electores.

Otro factor significativo para el cambio de facto de la PPSAN y el uso de la autonomía y discrecionalidad es el comportamiento de los ciudadanos y beneficiarios. La actitud pasiva, emprendedora o de disgusto influencia el accionar del BNC, que en el primer caso se limita a hacer lo que debe, en el segundo utiliza su discrecionalidad para ayudar más a los participantes de los proyectos y en el tercero se ve obligado a violar la norma para beneficiar a la población que no se encuentra dentro del público objetivo del proyecto.

[149]

Los BNC al interior de la PPSAN representan un punto sustancial de investigación para comprender las dinámicas particulares de las acciones en los municipios del departamento de Antioquia. Sin embargo, la aplicación de la investigación a otros actores que no tienen contacto directo con la ciudadanía, pero que inciden sobre la labor llevada a cabo por los BNC, podría brindar una visión más amplia con respecto a la forma particular que toman las políticas públicas en el ámbito territorial, logrando identificar las brechas más significativas para darles tratamiento a partir de alternativas de solución viables y acordes con las necesidades y capacidades locales.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). El estudio de las políticas públicas. *Introducción a la Biología Celular y Molecular*. [http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Aguilar\\_Villanueva\\_Estudio-de-las-PP.pdf](http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Aguilar_Villanueva_Estudio-de-las-PP.pdf)

2. Arretche, Marta Tereza da Silva. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. En: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Brant, Maria do Carmo (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais* (pp. 43-56). São Paulo: Cenpec.

3. Charmaz, Kathy (2009). Shifting the Grounds: Constructivist Grounded Theory Methods for the Twenty-first Century. In: Morse, Janice; Stern, Phyllis; Corbin, Juliet; Bowers, Barbara; Charmaz, Kathy & Clarke, Adele. *Developing Grounded Theory: The Second Generation* (pp. 127-154). Walnut Creek: Left Coast.

4. Cohen, Nissim & Klenk, Tanja. (2019). Policy Re-Desing from the Street Level. In: Hupe, Peter (Ed.). *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context* (pp. 209-222). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786437631.00024>

5. Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). (2018). Estudio introductorio. En: *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (pp. 9-26). México, D. F.: CIDE.

6. Espinoza, Henry y Huita, Franklin. (2012). Aplicación de incentivos en el sector público. Documento de Gestión Presupuestaria. *Ministerio de Economía y Finanzas*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/estudios/DGP\\_incentivos\\_fusionado.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/DGP_incentivos_fusionado.pdf)

7. Evans, Tony. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41 (2), pp. 368-386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>

[150]

8. Gofen, Anat. (2013). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, pp. 473-493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>

9. Guber, Rosana. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Bogotá, D. C.: Norma.

10. Hill, Heather C. (2018). Comprender la implementación. Los recursos de los burócratas de nivel de calle para reformar. En: Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (pp. 127-162). México. D. F.: CIDE.

11. Hill, Michael. (1984). *Policy Process In The Modern State*. Brighton: Wheatsheah.

12. Hupe, Peter (Ed.). (2019). Street-Level Bureaucracy as a Scholarly Theme. In: *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context* (pp. 2-48). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786437631.00010>

13. Jolly, Jean-François. (2007). Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: El caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá. *Papel Político*, 11 (1), pp. 417-458.

14. Kaufman, Herbert. (1973). *Administrative Feedback; Monitoring Subordinates' Behavior*. Washington, D. C: Brookings Inst.

15. Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric e Hinojosa, Miriam. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2 (3), pp. 6-29.

16. Lipsky, Michael. (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. *Institute for Research on Poverty Discussion Papers*, pp. 48-69.

17. Lipsky, Michael. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

18. Lipsky, Michael. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público. En: Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (pp. 27-40). México, D. F.: CIDE.

19. MANÁ, Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional., Gobernación de Antioquia y Universidad de Antioquia. (2020). Plan Decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2020-2031. Medellín, Universidad de Antioquia.

20. Maynard-Moody, Steven y Musheno, Michael. (2018). Agente del Estado o agente de los ciudadanos: Dos narrativas sobre la discrecionalidad. En: Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (pp. 85-126). México, D. F.: CIDE.

21. Maynard-Moody, Steven y Portillo, Shannon. (2018). Teoría de la burocracia de nivel de calle. En: Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (pp. 41-84). México, D. F.: CIDE.

22. Mayntz, Renate. (1987). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.

23. Medellín, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

24. Menon, Shaveta. (2018). Street-Level Bureaucracy in Tobacco Control: A Qualitative Study of Health Department in District Jalandhar, Punjab. *Indian Journal of Community Health*, 43 (4), pp. 270-273.

25. Mintzberg, Henry. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

26. Navarrete Yáñez, Bernardo y Figueroa Rubio, Pamela. (2019). Los problemas de implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 13 (20), pp. 81-109. <https://doi.org/10.14409/da.v1i20.1293>

27. Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals*. Berkeley: University of California.

[151]

28. Roth Duebel, André-Noël. (2018). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

29. Sevä, Mikael. (2015). *The Decisive Role of Street-Level Bureaucrats in Environmental Management*. (Doctoral Thesis). Luleå University of Technology, Luleå.

30. Strauss, Anselm y Corbin, Juliet. (2002). Codificación abierta. En: *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (pp. 110-132). Medellín: Universidad de Antioquia.

31. Weatherley, Richard & Lipsky, Michael. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47 (2), pp. 171-197. <https://doi.org/10.17763/haer.47.2.v870r1v16786270x>

32. Weber, Max. (1993). *Economía y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

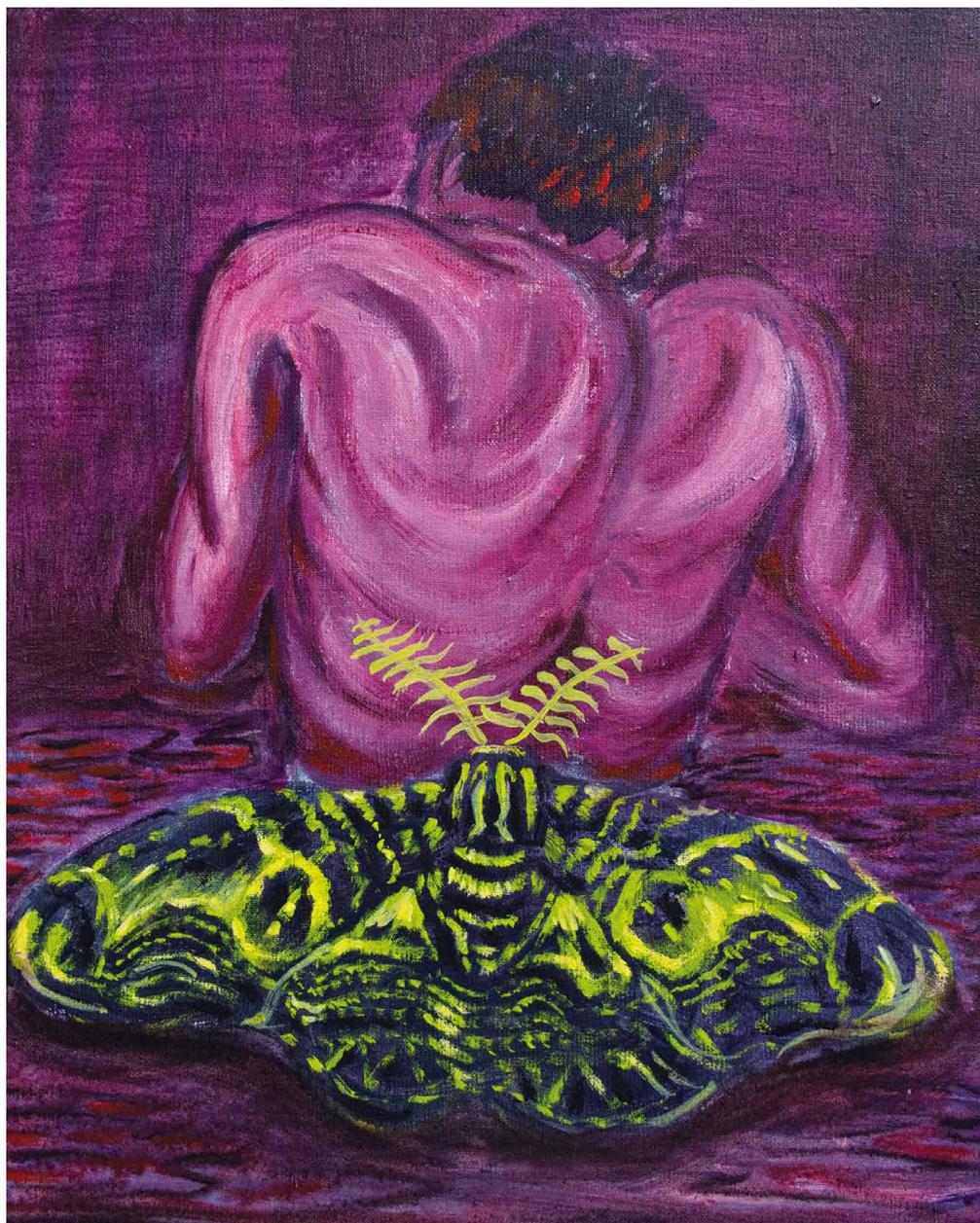
33. Whitford, Aandrew. (2002). Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Theoretical Politics*, 14 (2), pp. 167-193. <https://doi.org/10.1177/095169280201400202>

34. Williams, Rod. (2014). *Examining the Role of Street-level Bureaucrats in the Implementation of an Affordable Rental Housing Policy for Extremely Low Income Households in the District of Columbia*. (Theses Dissertation). University of Arkansas, Fayetteville.

35. Wright Mills, Charles. (1993). *La elite del poder*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

[152]

36. Zahariadis, Nikolaos. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. En: Sabatier, Paul (ed.). *Teoría del proceso de las políticas públicas* (pp. 67-94). Buenos Aires: Westview.



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Libación 1*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

30 x 35 cm

2020

Medellín



# Participation of Persons with Disabilities in Political Life. A Content Analysis of Recent Literature (1997-2019)\*

Andrés Mauricio Guzmán Rincón (Colombia)\*\*

Adriana Caballero Pérez (Colombia)\*\*\*

## Abstract

The right of persons with disabilities to vote is well-codified in international human rights law. Disability scholars, however, argue that persons with disabilities are frequently denied the right to vote. What are the recurrent concepts used by disability scholars to discuss this issue? From a content literature review, four main concepts are regularly used by authors to elaborate on voting rights in the context of disability: “political participation,” “barriers,” “electoral practices” that support or constraint the full and effective exercise of the right to vote, and “electoral-assistive devices” as technology solutions to assist voters with disabilities. Discussing all these concepts is uncommon in other literature reviews. Findings illustrate that an abundance of publications focuses on political participation of persons with intellectual or mental impairments. Such publications tend to concentrate only on statutory barriers. Less prevalent is academic literature regarding persons with other impairments, as well as procedural barriers. Even more sparse are publications elaborating on social practices. Similarly, assistive technology is not often discussed as a tool for the facilitation of the right to vote of persons with disabilities.

[154]

## Keywords

Political Participation; Right to Vote; Persons with Disabilities; Electoral Assistance; Equity.

**Reception Date:** July 2020

•

**Approval Date:** January 2021

---

\* This article is part of the research project *Democratic Governance by the Peace and the Human Rights: Multidisciplinary Approaches in Digital Environments*, sponsored by La Gran Colombia University.

\*\* Lawyer. LLM in Human Rights. Professor of Law, La Gran Colombia University. E-mail: andres.guzman@ugc.edu.co - Orcid: 0000-0002-0975-0057

\*\*\* Lawyer. M.A. in Sociology. LLM in International Human Rights Law. PhD Researcher at the Faculty of Law, Maastricht University, Netherlands. E-mail: accaballerop@gmail.com - Orcid: 0000-0002-5618-3323 - Google Scholar: <https://scholar.google.com.co/citations?user=4oXIZJQAAAAJ&hl=es>

## How to Cite this Article

Guzmán Rincón, Andrés Mauricio & Caballero Pérez, Adriana. (2021). Participation of Persons with Disabilities in Political Life. A Content Analysis of Recent Literature (1997-2019). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 154-177. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a07

# Participación de personas con discapacidad en la vida política. Un análisis de contenido de la literatura reciente (1997-2019)

## Resumen

El derecho internacional de los derechos humanos codifica ampliamente el derecho al voto de las personas con discapacidad. Expertos argumentan que, pese al marco legal, las personas con discapacidad no logran ejercer este derecho. ¿Cuáles elementos conceptuales son utilizados por expertos para discutir este tema? Con base en una revisión de literatura, cuatro conceptos son utilizados de manera recurrente por los autores: «participación política», «barreras», «prácticas electorales» que facilitan o limitan el derecho al voto y «dispositivos de asistencia electoral» como ayudas tecnológicas de asistencia. Otras revisiones de literatura no han abordado de manera integral todos estos conceptos. Los resultados de la revisión indican que una gran parte de la literatura se centra en discutir la participación política de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, así como en las barreras legales que estas enfrentan. La literatura disponible aborda en menor medida otro tipo de deficiencias y el tema de barreras procedimentales, es escasa la literatura disponible sobre «prácticas sociales» y el tema menos discutido por los expertos es el uso de la tecnología de asistencia para facilitar el ejercicio del derecho al voto.

## Palabras clave

Participación Política; Derecho al Voto; Personas con Discapacidad; Asistencia Electoral; Equidad.

[155]

## Introduction

The right to vote is widely recognized as a fundamental human right and essential to a well-functioning democracy (Fishkin, 2011). The universal, equal, free, and secret ballot principles form an integral part of the fundamental right of persons with disabilities to vote. These principles are codified in international human rights law: Article 21-Universal Declaration of Human Rights, Article 25-International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and Article 29-UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). As well as other instruments at the Inter-American Human Rights Level: Article 23-American Convention on Human Rights and Article III (a) Inter-American Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities.

Foundational instruments comprising the human rights legal framework establish the legal duty of Contracting States to take effective and positive measures to promote and ensure that persons with disabilities participate in elections on an equal basis with others. Nevertheless, the right to vote is not fully granted for all persons with disabilities. There remain significant gaps between what is detailed in law regulations and the barriers to political participation that continue to exist in practice. Colombia is not an exception to this fact (ONU, 2016).

[156]

Colombia is a State Party to all international and regional human rights instruments cited above.<sup>1</sup> This means that Colombia is required to ensure the full and effective participation of persons with disabilities in political life. Compliance with the legal obligations established in international and regional human rights law by Colombia implies adopting *inter alia* legislative measures to achieve formal and substantive equality in the context of voting. Accordingly, this issue is of high relevance for the new National Electoral Code.<sup>2</sup> It is expected that the new Colombian electoral legislation provides for achieving accessibility and dismantling barriers faced by voters with disabilities.

---

<sup>1</sup> Colombia ratified the ICCPR in 1969; the UN CRPD in 2011; the American Convention on Human Rights in 1973, and the Inter-American Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities in 2003.

<sup>2</sup> In 2020, the Colombian Senate approved the final draft of the new National Electoral Code (Díaz, 2020, diciembre 18).

By means of a literature review, the present article comprises a non-exhaustive discussion on the issues of “political participation” of persons with disabilities, “barriers” faced by voters with disabilities within the context of voting, “electoral practices” taking place in the context of voting, and “electoral-assistive devices” to assist voters with disabilities. The objective of this article is to provide a framework within which to determine whether there is room for improvement for the national legislator and policy maker based on the main findings. It is worth mentioning that the questions raised in this article are pertinent to promoting changes within Colombian electoral legal, policy, and social contexts, as well as in other countries. The resulting overview of the existing literature on the issue of voting rights of persons with disabilities also provides insights into the areas where a knowledge gap exists, and thus where the present work can contribute.

The article is divided into four sections. Following this introduction, section two describes the research method to conduct the literature review. In section three, the article consists of review findings, this section addresses each one of the key topics concerning this work and discusses trends and knowledge gaps. Lastly, section four of this article concludes the literature review.

[157]

## **1. Methods**

This article follows a scoping literature review protocol. Scoping review methodology is particularly useful for examining a broadly covered topic to evaluate the literature and identify key concepts, theories, evidence, or research gaps comprehensively and systematically (Arksey & O’Malley, 2005).

### **1.1 Data Sources and Eligibility**

The following databases were searched for the period between January 1997 and December 2019: JSTOR, Science Direct, Scopus, Springer, SAGE, and Taylor & Francis. The databases were identified by the authors with the help from a librarian using a journal indexing system. The authors drew on the disability voting rights terminology to come up with operational search terms as indicated in Table 1.

**Table 1.** Keywords used in the search strategy.

Keywords
[("Accessibility") AND ("The Right to Vote") AND ("Disability"); OR [("Right to Vote") AND ("Disability"); OR [("Assistive Technology") AND ("Right to Vote") AND ("Disability"); OR [("Assistive Technology") AND ("Vote"); OR [("Electoral practices") AND ("Disability")]

Source: Own elaboration.

The quality assessment of each article was based on the following criteria: reliability, accuracy, methods, relevance, and coherence.<sup>3</sup> Following these criteria, a level of confidence was attributed to each article, ranging from "high confidence" if authors reported details for all the criteria, "moderate confidence" when findings corresponded to some of the criteria, and "low confidence" if the authors did not report most of the noted criteria. It is important to clarify that articles ranked as "low confidence" did not correspond to inadequate methods in collecting data, but rather a lack of a clear description of the methods used by the authors.

[158] Other sources of literature to enhance comprehensiveness of the search and capture all relevant information included grey literature sources<sup>4</sup> and Wikipedia Corpus. The critical appraisal of the grey literature followed the AACODS checklist (Authority, Accuracy, Coverage, Objectivity, Date, Significance) proposed by Jess Tyndall (n.d.). Eligible articles were peer-reviewed studies and grey literature published in English or with available English translations. Literature had a primary focus on defining, exploring or describing the research concepts: "political participation," "barriers to political participation," "electoral-assistive devices," and "electoral practices." Articles were both theoretical and empirical literature, targeting the general population and only randomly including individuals with specific impairments or conditions, from any country, and using both qualitative and quantitative study designs. Criteria for exclusion of articles were the following two: (i)

<sup>3</sup> Multiple generic critical appraisal devices exist to examine the trustworthiness and relevance of evidence in a systematic literature review. Thus, it is possible to use different methods depending on the scholarship field. In general, quality assessment relies on the methods used by the authors to collect data (Woolliams *et al.*, 2009; Cottrell, 2011).

<sup>4</sup> Grey literature databases used were: Open Grey and ProQuest Database of Dissertations. General internet searches to identify papers, conference presentations, reports, technical documents, official documents, policy briefs, and other types of grey literature was done on the following websites: ifes.org (IFES), electionaccess.org (by IFES), and aceproject.org (ACE Project). Also, information was searched using Google Chrome web browser.

findings or content not related to the objectives of the review or insufficiently informative results and (ii) editorial reviews.

## 1.2 Study Appraisal and Synthesis

The authors undertook a three-part article screening process. In the first stage, article titles were reviewed. In the second stage of article selection, the researchers reviewed titles and abstracts using the inclusion and exclusion criteria described above. Lastly, in the third stage, the researcher screened the full-text articles to determine if they met the inclusion/exclusion criteria. A sample of articles was double checked by another researcher from the project *Democratic Governance by the Peace and the Human Rights: Multidisciplinary Approaches in Digital Environments* (La Gran Colombia University) to confirm compliance with eligibility criteria of the scoping review. Key information about articles was extracted using a framework specifically designed for this review. The extraction included standard bibliometric information and details of the study.

## 2. Results

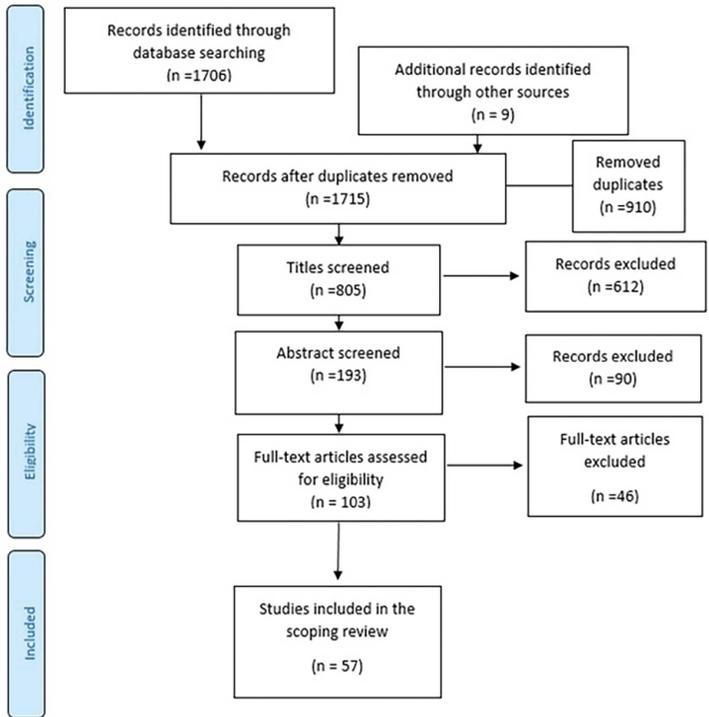
### 2.1 Search Results

[159]

From 1,706 records identified through database searching, the author reviewed 103 full articles and retained 57 for this scoping review (see Graph 1). Of the (n=57) sources for final review, most publications, 74% (n=42) of the articles from academic journals included in the critical appraisal were attributed moderate confidence using the criteria described earlier. “Low confidence” was granted to the remaining 36.8% (n=15) of those documents whose authors did not provide sufficient information regarding the methods used to collect the data. Mostly, this review included documents written in English and published from 1997 to the recent works in 2019 (Graph 2).

Based on the period covered in this review, the year 2006 constitutes a “breaking point” in the state of academic studies on the right to vote by persons with disabilities. This year corresponds to the signature of the UN CRPD. Year 2006 is, presumably, the “cut-off point” from which most academics initiated researching on countries’ efforts to improve the political participation in private and public lives of persons with disabilities. Similarly, the year 2014 is relevant in the work by disability researchers. No relevant historical data can be attributed to this fact.

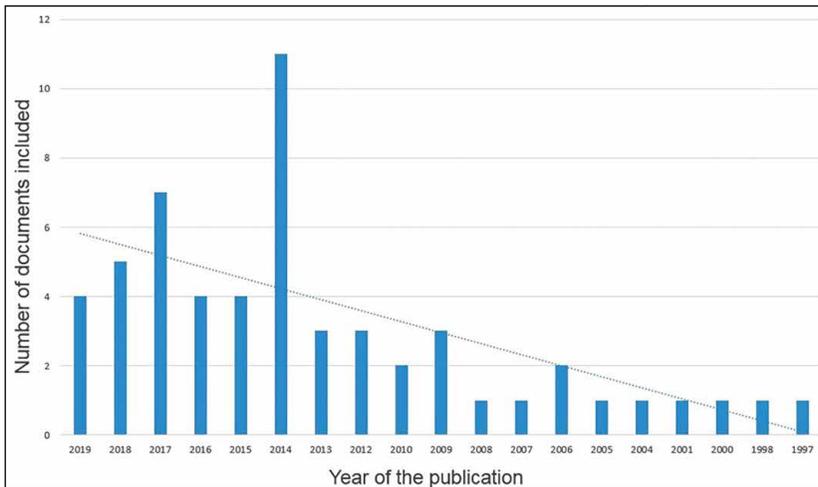
**Graph 1. Scoping Review Flow Diagram.**



[160]

Source: Adapted from Moher, Liberati, Tetzlaff &, Altman (2009).

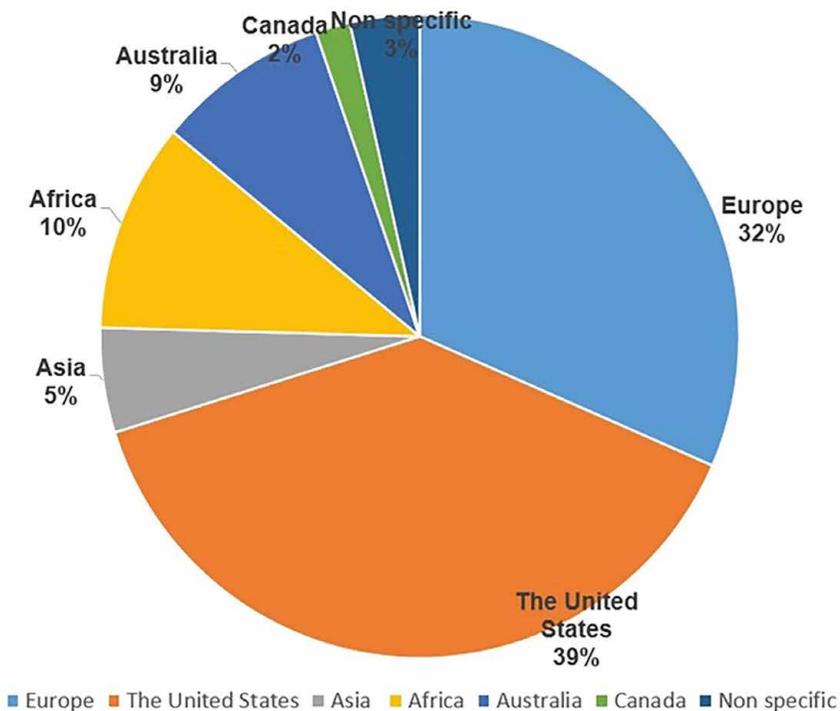
**Graph 2. Period covered in the literature review.**



Source: Own elaboration.

In terms of the geographical coverage, the documents included were divided into seven groups regarding the countries or regions to which findings were attributed by the authors (Graph 3). There is a slight difference between the number of studies from Europe (18 in total) and those from the United States (22 in total). Interestingly, it was possible to trace articles published in academic journals from Africa, Australia, Canada, and Asia. For the latter region, documents correspond to countries such as India and Japan. These articles are mostly concerned with assistive technology products. Searching and screening were undertaken in October and November of 2019 (Graph 4).

**Graph 3.** Geographical coverage of the literature review.



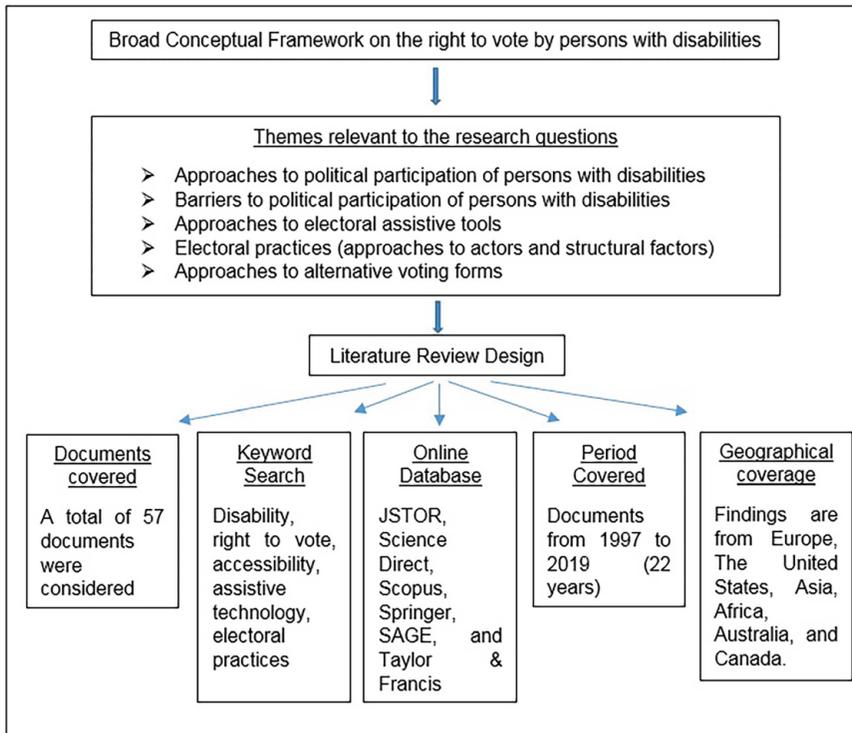
[161]

Source: Own elaboration.

## 2.2 Approaches to Political Participation of Persons with Disabilities

Political participation includes a wide range of activities through which people with disabilities express their opinions on the world and how

**Graph 4.** Summary of State-of-the-art Framework.



[162]

Source: Own elaboration.

it is governed. Aseka-Oluchina (2015) and Schur & Kruse (2000) note that political participation of persons with disabilities includes participation in elections through voting or having voted, holding offices at any branch of the government, joining and forming unions or political parties, participation in policy, and decision-making processes. Schur, Meera & Ameri (2015) add other activities to the list, including contacting elected officials, contributing money to campaigns and attending political meetings.

The existing literature extensively explores political participation within the realm of «citizenship». In their studies, Meekosha & Dowse (1997), Morris (2005), and Lister (2007) affirm that there is an absence of voices of persons with disabilities in contemporary citizenship literature and that disability is an essential element in understanding political struggles around citizenship. Therefore, a good starting point in examining the intricacies of political participation of persons with disabilities is the concept of citizenship.

This concept is clearly outlined by Rankin (2009), where she develops the three parts or elements of Marshall's concept of citizenship, namely the civil, the political, and the social. The civil element consists of the rights necessary for individual freedom, such as the liberty of the person, the right to own property and the right to justice. The political element of citizenship corresponds to the right to participate in the exercise of political power. Lastly, the social element of citizenship includes a wide spectrum of rights, such as economic welfare, security, and the right to live in society according to the standards prevailing in the society. In her studies on disability, Morris (2005) also follows Marshall's concepts of civil, political and social rights. Morris highlights three dimensions of citizenship promoted by disability advocates: self-determination (seen as the capacity for free choice and the exercise of autonomy), participation (including political and community participation), and contribution (how citizens with disabilities contribute to economic and social life). Similarly, Lister has identified four values of inclusive citizenship that emerge from the standpoint of the excluded, particularly persons with disabilities: justice, recognition, self-determination, and solidarity (Lister, 2007).

In recent studies, Hvinden *et al.* (2017), explain the concept of "active citizenship" of persons with disabilities from three dimensions: a sense of security by making effective use of social rights, autonomy to define one's needs, and influence through participation in public and private life. The contributions by Morris (2005), Lister (2007) and Hvinden *et al.* (2017), have as a common element the recognition of the "agency" of citizens with disabilities. In this context, it is possible to argue that public policies aimed at promoting political participation should set as a goal the furtherance of the ability to act of persons with disabilities, allowing them to participate in and be in charge of their own lives through the three elements of citizenship as envisaged by Marshall (1950).

As shown, various authors have explored disability as an important field for the theoretical development of the concept of citizenship from a more "universalist" perspective. Furthermore, those authors have framed "citizenship" as a legal concept at the core of a true democracy. This is most clearly set out by *inter alia* Beckman (2009), Agran & Hughes (2013), Lawn *et al.* (2014) and Kopel (2017), where they note that active citizenship of persons with disabilities and the right to participate in political and public life are a fundamental part of functioning democratic states.

[163]

In the same vein, IFES & NDI (2014) note that the inclusion of persons with disabilities is fundamental to a true democracy. Lister (2007), who argues that in democracies the citizenship struggles are articulated in terms of the tension between citizenship's inclusionary and exclusionary sides, has made similar considerations. Furthermore, Morris (2005) also notes that building true democracies is a process embedded in an active/passive citizen debate.

Clearly, there is a tension inherent to the concept of citizenship. In schools, according to Morris (2005), the aim is to produce "active citizens" who will vote, be involved in their local communities, and feel responsible for their societies. In these contexts, being an "active citizen" is equivalent to being a "good citizen." The "active citizenship" is characterized for calling on members of a group to fulfil their responsibilities in addition to making claims regarding their rights, as noted by Meekosha & Dowse (1997).

[164] Persons with disabilities seem not to belong to the realm of "active citizenship." Moreover, authors suggest how political initiatives to encourage "active citizenship" tend not to treat persons with disabilities as potential "active citizens" (Lister, 2007; Morris, 2005). Particularly interesting is Lord, Ashley & Fiala-Butora's (2014) analysis of how public imagination conceives most people with disabilities as passive citizens, helpless individuals as opposed to empowered citizens. Owing to the fact that "passive citizens" are seen as undermining democracies, Meekosha & Dowse (1997) note that persons with disabilities ended up being segregated to the realm of passivity and lack of agency. Excluded, persons with disabilities are denied the "opportunity" of being an "active citizen" and exercising their political rights.

The exclusion of persons with disabilities is furthered either by law, with physical obstacles hampering the exercise of an active role in democratic societies, or indirectly by discriminatory practices. The method how all forms of exclusion are embedded in a paternalistic/protective approach is depicted by *inter alia* Fiala-Butora, Ashley & Lord (2014), Barclay (2013), Combrinck (2014), Kopel (2017), and Ryan, Henderson & Bonython (2016). These authors explore how the concept of "capacity" for citizenship is influenced by medical discourse, and why testing persons with disabilities as having or not having a "capacity to vote" is discriminatory and violates the requirement of equality expressed in general international human rights law.

Generally, despite enfranchisement guarantees contained in international and regional human rights treaties, various authors affirm that persons with disabilities remain politically marginalized. As noted by *inter alia* Schur (1998), Fiala-Butora, Ashely & Lord (2014), Lord, Ashley & Fiala-Butora (2014), Appelbaum (2000), Atkinson, Aaberg & Darn (2017), Ryan, Henderson & Bonython (2016), Van Hees, Boeije & De Putter (2019), and IFES & NDI (2014), persons with disabilities around the world face statutory and procedural barriers to political participation, specifically to voting.

Sackey (2014) notes that since the return to democratic rule in Ghana in 1992, it was only until year 2013 that a minister with a disability was appointed in that country, and that afterwards neither had a single person with a disability been appointed as minister of state nor as a district chief executive in Ghana. This provides an example of the marginalisation status in the private and public lives of persons with disabilities. Similar findings were reported by Schur and Adya (2015). These authors analysed disability measures in voting processes in the United States from the year 2006 to 2010 and found that citizens with disabilities remain less likely to vote than nondisabled citizens. Non-inclusive political scenarios are common to various countries and evidence suggests that citizens with disabilities are not yet equal participants in the political systems around the world.

[165]

Some scholars take note of how the exercise of political rights depends on equal access to political information and political activities. Grobelaar, Mgijima & Njau (2018), Fiala-Butora, Ashely & Lord (2014), and Morris (2005) suggest that political inequality is not due to disability *per se*, but to economic and social inequalities associated with disability. This is clearly outlined by Priestley *et al.* (2016), where the authors note that disability equality should be considered along with other socio-economic variables when researching political participation. In the case of disability, as expressed by Priestley *et al.* (2016), equality raises unique factors such as the legal denial of voting rights on grounds of mental capacity, the accessibility of the political process, and the political activism of the social movement by persons with disabilities.

Schur, Meera & Ameri (2015), following the model proposed by Brady, Verba & Lehman (1995), also classify other factors that contribute to lower turnout among people with disabilities into three categories: resources, recruitment, and psychological. Resources, according to Schur,

Meera & Ameri (2015), consist of level of education, time, money, and civic skills. Limited resources may affect voter turnout in a number of ways. For example, Sackey (2014), when commenting on the work done by Hillygus (2005), provides evidence of how participation in politics depends on the level of education. Sackey (2014) argues that education provides both the skills necessary to become politically engaged and the knowledge to understand democratic principles.

The recruitment process, as envisaged by Schur, Meera & Ameri (2015), is conducted through formal and informal networks to which citizens belong. In the case of persons with disabilities, political recruitment is limited by their relative isolation. Kelley (2010) also attaches some importance to the community and social involvement as influencing political participation.

Finally, the psychological factors include political interest, civic values, and feelings of efficacy. As explained by Schur, Meera & Ameri (2015), evidence indicates that people with disabilities discuss politics less frequently than citizens without disabilities. In this regard, Ward, Baker & Moon (2009), Lawn *et al.* (2014), and Agran & Hughes (2013) illustrate that interest in politics is reduced by stigma and discrimination associated with disability.

[166]

Many publications also focus on the right to a secret and independent ballot as an integral part of the fundamental right of persons with disabilities to vote. Kanter & Russo (2006) note that persons with disabilities often do not have the option of voting secretly and independently in a polling place. In this regard, Mercurio (2003) argues that the secret ballot reflects the democratic political instinct that political participation is an inalienable birth right that must be exercised as an act of individual free expression. Moreover, Shaw (2006, January 26) notes that the secret ballot offers protection from undue influence on voters. Shulman (2010) and Gad & Dalsgaard (2017) further elaborate the secrecy of the vote as one of the criteria which political scientists base their diagnosis of the democratic status of nation-states.

The secrecy of the vote is a crucial element for most democracies. Authors have briefly elaborated on accessibility, inclusive and universal design as prerequisites to enable persons with disabilities to enjoy their right to vote secretly and independently. In the existing literature, even less developed is the idea of how to secure a method of casting a secret and verifiable vote for persons with disabilities using assistive technology.

### 2.3 Barriers to Political Participation

The bulk of the academic literature concerns barriers faced by persons with disabilities which hinder their political rights. As noted by IFES & NDI (2014), some barriers are unique to specific regions and stages of the electoral cycle. Van Hees, Boeije & De Putter (2019), and Fiala-Butora, Ashely & Lord (2014) coincide in identifying two groups of barriers to political participation of persons with disabilities that are repeatedly found in various studies, namely statutory and procedural barriers to voting.

Research on prevailing guardianship laws and policies that bar persons with disabilities from exercising their franchise *de jure* is available from at least the 1990s, and it is interesting to note how many of the findings are still relevant in the contemporary disability context. Discriminatory electoral legal frameworks and regulations that restrict the legal capacity and autonomy of persons with intellectual disabilities have been extensively explored by *inter alia* Lord, Ashley & Fiala-Butora (2014); Grobelaar, Mgijima & Njau (2018); Priestley *et al.* (2016); Ward, Baker & Moon (2009); Atkinson, Aaberg & Darn (2017); Appelbaum (2000); and the FRA (2019). These authors have analysed legal provisions that exclude persons with intellectual disabilities based on the idea that they lack the very personal attribute protected by the right to vote, which is the ability to exercise self-determination regarding the laws and individuals that govern society. These studies coincide in arguing that laws precluding persons with disabilities from voting contravene the CRPD and other regional human rights treaties, mainly the European Convention on Human Rights.

The existing literature also explores the procedural barriers to voting. Kanter & Russo (2006); Bell, McKay & Phillips (2001); Schur & Meera (2012); Combrinck (2014); and IFES & NDI (2014) *inter alia* note that voters with disabilities encounter inaccessible polling places, lack of assistive devices, inaccessible vote recording technologies, and disabled-based voting restrictions. In this context, Atkinson, Aaberg & Darn (2017), and Wass *et al.* (2017), also note that communication barriers limit access to information, physical barriers prohibit access to buildings and attitudinal barriers, such as stereotypes or stigma, and limit the access of persons with disabilities to public life. Other barriers are poorly trained election officials, as noted by Hoerner (2014), complicated ballots, greater social isolation, lower levels of education

[167]

and income, and lower feelings of political efficacy, as explored by Schur & Meera (2012).

Particularly interesting is the analysis by Atkinson, Aaberg & Darn (2017); Thuo (2016); and Hoerner (2014) of the existing “informal” barriers. Thuo (2016) provides an example of this category, where he notes that in Kenya there is an “informal guardianship” created by the family, on whom persons with intellectual disabilities are dependent for support. Families make decisions on behalf of persons with disabilities. Examples of these decisions include restrictions of freedoms of movement and exclusion from birth registration when a child is born with a disability. As it has been analysed in the academic literature, for instance by Lord, Ashley & Fiala-Butora (2014), without birth registration, it is difficult to obtain a national identity card, which is a prerequisite for the voter registration process.

Furthermore, the contributions by Thuo (2016), Meekosha & Shuttleworth (2009) explore how these “informal” barriers have gender bias, owing to the fact that women with disabilities are less supported in participating in society and freely socializing in spaces outside their homes. Undoubtedly, female voters with disabilities face multiple forms of discrimination and barriers more frequently.

[168]

A briefly elaborated aspect of the existing literature is the barriers imposed at other levels, including the Electoral Management Bodies (EMBs) and attitudes by electoral officials and poll workers towards voters with disabilities on election days. On this regard, few authors, such as Kelley (2010) have framed the refusal and inappropriate assistance by electoral officials to persons with disabilities at the polling stations as a barrier that hinders their participation.

## **2.4 Approaches to Electoral Assistive Devices (Assistive Technology)**

Takeaki *et al.* (2017, 5-7 December) and Kline & Ferri (2017) note that persons with disabilities use assistive technology products to gain functional ability to perform tasks of their daily life independently. Surprisingly, much of the recent academic literature ignores this aspect when discussing issues related to the right to vote of persons with disabilities. Of the few publications which directly discuss the issue, IFES & NDI (2014), Aseka-Oluchina (2015),

Mercurio (2003), and McGrew (2012) refer to the lack of a unique system for the provision of assistive technology to persons with disabilities when voting and the lack of uniformity between national and local elections when dealing with “electoral assistive technology.”

Some authors briefly recognise how the CRPD places a great emphasis on both assistive devices and universally designed technology. Kline & Ferri (2017) note how the CRPD bestows upon nation-states’ political parties a range of duties related to the provision of accessible technology and the promotion of universally designed goods.

In the same vein, Aseka-Oluchina (2015) argues that there is an obligation resulting from CRPD for States Parties to adopt all appropriate measures to ensure the right of persons with disabilities to vote on an equal basis with others. Moreover, as envisaged by Aseka-Oluchina, this obligation includes the use of assistive devices and new technologies to enable persons with disabilities to stand and hold public offices. Similarly, Mercurio (2003) notes that because the range of computerized voting systems is wide, states might be able to afford the option that fits budgetary restrictions. Mercurio also highlights how the use of technological voting means, such as a computer terminal or similar with audio or voice recognition software, ensures the right to a secret ballot by persons with disabilities.

[169]

Particularly interesting are the studies on the federal Help America Vote Act (HAVA) of 2002 from the United States. HAVA requires each polling place to use ‘assistive voting machines’ that allow voters with disabilities to cast their ballots in privacy. As suggested by Kanter (2006), Shaw (2006, January 26), and Hoerner (2014), HAVA does not comprise a statement of acceptable minimum standards for accessibility, nor does it provide a system for revising the standards in accordance with evolving technology. Studies on common standards of accessibility in Europe were not found.

In sum, the academic literature recognises that political participation requires the provision of reasonable accommodation and adequate assistance, and that advances in technology enable not only persons with disabilities to vote but also all voters alike, as noted by Shulman (2010) and Innovation for the Blind (2017). Nevertheless, there is insufficient literature concerning the provision of technology—in terms of high or low cost—as a measure to be adopted by states to ensure that voters with disabilities can exercise their rights

in practice. Furthermore, surprisingly, voters' understandings and knowledge regarding electoral assistive devices have been underexplored.

## 2.5 Electoral Practices

Despite the lack of attention for defining the concept of “practices” in the academic literature, a perusal of this literature shows that authors are generally in agreement on what is to be understood by “practices” from the social practice theorists such as Pierre Bourdieu and Anthony Giddens. Most of the academic publications examined on ‘electoral practices’ share the same definitional elements of what constitutes “practices” (i.e., actors who are knowledgeable about most of their actions and rely on structures to act).

[170] The nature of the “practices” is often the subject of analysis in the academic literature. In general, the distinction is made between promising practices or best practices and exclusionary practices. With promising practices, voters with disabilities are enabled to exercise their franchise. Grobelaar, Mgiijima & Njau (2018); Schur & Meera (2012); Atkinson, Aaberg & Darn (2017); and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA (2014) explore practices for removing voting obstacles, including professionalism of EMBs, recruitment of persons with disabilities to serve as election observers, and increasing polling place accessibility. Other “good practices” include training of election officials in disability issues, voter education, and reasonable modifications to avoid disability discrimination in electoral procedures. In this regard, Belt (2016) briefly elaborates on the training issues for poll workers on new technology.

She frames this type of training as a “bottleneck” in the electoral systems. Likewise, Priestley *et al.* (2016), also note other “promising practices,” such as the opportunity structures for DPOs involvement in public policy development. These authors also positively value the involvement of political parties in carrying accessible meetings to inform potential voters about electoral procedures. Similarly, Aseka-Oluchina (2015) notes that relevant actors in the electoral scenario are political parties, which should ensure active participation of persons with disabilities.

Exclusionary practices, on the other hand, presuppose that persons with disabilities are reduced to the category of “passive” or “invisible” actors within electoral systems. This is most clearly established by Combrinck (2014), where

he identifies national practices that range from total exclusion of persons with disabilities from political participation, through a case-by-case consideration to full participation.

Most of the exclusionary practices, as noted by Lister (2007), arise from structural issues that influence representations of persons with disabilities. These practices are determined by each state, as noted by Agran & Hughes (2013), and correspond to particular social and cultural realities. Similar statements are made by the European Economic and Social Committee, where it notes that exclusionary practices in Europe are based on long-standing customs and not expressly provided for by law (Pater, 2019).

In the academic literature, the view that various subgroups of actors influence political participation of persons with disabilities is prevalent. Nevertheless, only a few authors have carefully researched this issue. For example, Hoerner (2014) and Wass *et al.* (2017), note how voters with disabilities may be discouraged by interactions with poll workers and election officials who lack adequate knowledge to deal with disabilities or to offer assistance. Belt (2016) notes that actors within the electoral system, such as poll workers, experience discomfort when helping voters who use accessible technology. Furthermore, Ward, Baker & Moon (2009) argued that election officials play a role as facilitators or inhibitors of voting by persons with disabilities. Ward *et al.* also recognized that there are no available empirical data about perceptions and attitudes of polling and election officials towards voters with disabilities. Surprisingly, it seems to be underexplored how different actors serve a variety of functions in supporting or constraining the democratic process.

[171]

## Conclusions

This article appraised available literature in the field of political participation of persons with disabilities. Disability scholarship has extensively explored the right to vote within the realm of the “citizenship” of persons with disabilities. As indicated in this article, available literature in this field discusses that the concept of “citizenship” for persons with disabilities implies the recognition of their capacity to act, to make decisions and to act accordingly.

Voting is an act of citizenship grounded in the inherent capability of persons with disabilities to make electoral decisions. Such an act of citizenship

facilitates the personal autonomy of persons with disabilities, as envisaged by the concept of citizenship developed by Marshall (1950). Thus, as it has been illustrated throughout this article, active citizenship of persons with disabilities and their right to vote are related to each other and they both are fundamental to the functioning of democratic states.

Nevertheless, several authors coincide in arguing that persons with disabilities appear to occupy spaces outside the scope of “active citizenship.” Exclusion of persons with disabilities from “active citizenship” and the exercise of their political rights is promoted either directly by law or physical obstacles preventing active participation in democratic societies, or indirectly by discriminatory practices. Furthermore, disability scholars have taken note of how the exercise of political rights depends on equal access to political information and electoral-related activities. Indeed, when looking at the voting rights of persons with disabilities through the lens of equality certain unique issues arise, such as the legal denial of voting rights on grounds of mental capacity; the inaccessibility of the political process; insufficient voter education; and the lack of opportunities to get involved in political activism by persons with disabilities.

[172] Based on the reasons above, it seems that despite enfranchisement guarantees in international and regional human rights treaties, persons with disabilities around the world face statutory, procedural, and social barriers to political participation and therefore remain politically marginalized. This seems to be a prevailing reality based on introductory texts discussed in this article that requires further examination by national legislators and policy makers. Colombia, as it is the case for other UN CRPD States Parties, faces the challenge to recognize, in the first place, the systematic inequalities that persist within their national electoral system, in some cases actually deepened, notwithstanding legal dispositions and other interventions to reduce them. The evidence for this observation is substantial and important advances are being made in terms of explaining the findings, as indicated in this article. Secondly, the new legislation adopted by the State must ensure that all eligible voters might exercise their right to vote in practice. The scoping review of the literature confirms that under international human rights law, mainly the UN CRPD, States Parties are required to provide accessibility conditions in the context of voting. Yet inaccessible voting contexts persist.

As demonstrated in this article, there is insufficient existing literature addressing the link between protection gaps of voters with disabilities and practices within national electoral systems. There is little research, for example, on how voters and electoral officials well trained in the use of electoral-assistive devices can ensure a better user experience. This sort of practices taking place within the context of voting is part of the many issues underexplored by the available literature in this field. Furthermore, from this scoping review, it appears that assistive technology is not often discussed as a tool for the facilitation of civil and political rights of persons with disabilities, such as the right to vote.

With regard to knowledge gaps, this scoping review confirms that many authors have explored political participation as a means and an end of minimizing marginalization of citizens with disabilities. Likewise, there is abundant literature on the existence of barriers in all dimensions of citizenship. Notwithstanding, many relevant academic discourses are still lacking. First, it seems that the right to vote of individuals with disabilities other than intellectual or mental is the least elucidated issue by disability scholars. This fact is due to a greater emphasis on legal disenfranchisement, which affects primarily persons with intellectual or mental disabilities because of guardianship, rather than procedural barriers that affect all persons with disabilities. Second, secrecy of the vote as a crucial legal element of the right to vote, and its relationship with accessibility of materials used to vote by persons with disabilities has been found only in a handful of publications. Third, social practices that impede equal political participation of persons with disabilities associated with actors, such as electoral officials, is a research topic briefly touched. Consequently, this topic requires a more substantive analysis by disability scholars.

[173]

## References

1. Agran, Martin & Hughes, Carolyn. (2013). You Can't Vote-You're Mentally Incompetent: Denying Democracy to People with Severe Disabilities. *Research & Practice for Persons with Severe Disabilities*, 38 (1). <https://doi.org/10.2511/027494813807047006>
2. Appelbaum, Paul S. (2000). "I Vote. I Count": Mental Disability and the Right to Vote. *Psychiatric Services*, 51 (7), pp. 849-863.
3. Arksey, Hilary & O'Malley, Lisa. (2005). Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8 (1), pp. 19-32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>

4. Aseka-Oluchina, William. (2015). The Right to Political Participation for People with Disabilities in Africa. *African Disability Rights Yearbook*, 3, pp. 309-327. <http://dx.doi.org/10.17159/2413-7138/2015/v3n1a14>

5. Atkinson, Virginia, Aaberg, Rebecca & Darn, Staffan. (2017). Disability Rights and Election Observation: Increasing Access to the Political Process. *Nordic Journal of Human Rights*, 35 (4), pp. 375-391. <https://doi.org/10.1080/18918131.2017.1400348>

6. Barclay, Linda. (2013). Cognitive Impairment and the Right to Vote: A Strategic Approach. *Journal of Applied Philosophy*, 30 (2), pp. 146-159. <https://doi.org/10.1111/japp.12020>

7. Beckman, Ludvig. (2009). *The Frontiers of Democracy*. London: Palgrave Macmillan.

8. Bell, Dorothy; McKay, Colin & Phillips, Kathryn J. (2001). Overcoming the Barriers to Voting Experienced by People with Learning Disabilities. *British Journal of Learning Disabilities*, 29 (4), pp. 122-127. <https://doi.org/10.1046/j.1468-3156.2001.00127.x>

9. Belt, Rabia. (2016). Contemporary Voting Rights Controversies Through the Lens of Disability. *Stanford Law Review*, 68 (6), p. 1491.

10. Brady, Henry; Verba, Sidney & Lehman, Kay. (1995). Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. *The American Political Science Review*, 89 (2), pp. 271-294. <https://doi.org/10.2307/2082425>

[174]

11. Combrinck, Heléne. (2014). Everybody Counts: The Right to Vote of Persons with Psychosocial Disabilities in South Africa. *African Disability Rights Yearbook*, 2, pp. 75-100.

12. Cottrell, Stella. (2011). *Critical Thinking Skills: Developing Effective Analysis and Argument*. London: Palgrave Macmillan.

13. Díaz Solano, Evelyn. (2020, diciembre 18). Colombia tendrá Nuevo Código Electoral. *Senado de la República de Colombia*. <https://senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2182-nuevo-codigo-electoral-colombiano>

14. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2019). Who Will (Not) Get to Vote in the 2019 European Parliament Elections? Developments in the Right to Vote of People Deprived of Legal Capacity in EU Member States. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-right-vote-ep-elections-legal-capacity\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-right-vote-ep-elections-legal-capacity_en.pdf)

15. Fiala-Butora, János; Ashley, Michael & Lord, Janet. (2014). The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities. *Harvard International Law Review*, 55 (1), pp. 71-104.

16. Fishkin, Joseph. (2011). Equal Citizenship and the Individual Right to Vote. *Indiana Law Journal*, 86 (4), pp. 1289-1360.

17. Gad, Christopher & Dalsgaard, Steffen. (2017). Disability as Infra-Critique: A Compositionist Approach to the Election Process in Denmark. *Journal of Cultural Economy*, 10 (3), pp. 237-250. <https://doi.org/10.1080/17530350.2017.1312485>

18. Grobelaar Du Plessis, Ilze; Mgijima, Innocentia & Njau, Jehoshaphat. (2018). Art. 29 Participation in Political and Public Life In: Bantekas, Ilias; Ashley, Michael & Anastasiou, Dimitris (Eds.). *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*. Oxford: Oxford University.

19. Hillygus, D. Sunshine. (2005). The Missing Link: Exploring the Relationship Between Higher Education and Political Engagement. *Political Behavior*, 27 (1), pp. 25-47. <https://doi.org/10.1007/s1109-005-3075-8>

20. Hoerner, Benjamin. (2014). Unfulfilled Promise: Voting Rights for People with Mental Disabilities and the Halving of HAVA's Potential. *Texas Journal on Civil Liberties & Civil Rights*, 20. [https://works.bepress.com/benjamin\\_hoerner/1/download/](https://works.bepress.com/benjamin_hoerner/1/download/)

21. Hvinden, Bjørn et al. (2017). Is Public Policy in Europe Promoting the Active Citizenship of Persons with Disabilities? In: Halvorsen, Rune; Hvinden, Bjørn; Bickenbach, Jerome; Ferri, Delia & Guillén Rodríguez, Ana Marta (Eds.). *The Changing Disability Policy System. Active Citizenship and Disability in Europe Volume 1*. Abingdon: Routledge.

22. Innovation for the Blind. (2017). How Do People with Visual Impairments Vote? <https://innovationfortheblind.org/how-do-people-with-visual-impairments-vote/>

23. International Foundation for Electoral Systems (IFES) & National Democratic Institute (NDI). (2014). *Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes*. Washington, D. C.: IFES & NDI.

24. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2014). *Electoral Management Design. Revised Edition*. Strömsborg: International IDEA. <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>

25. Kanter, Arlene & Russo, Rebecca. (2006). The Right of People with Disabilities to Exercise Their Right to Vote under the Help American Vote Act. *Mental & Physical Disability Law Reporter*, 30 (6), pp. 852-857.

26. Kelley, Ryan. (2010). Toward an Unconditional Right to Vote for Persons with Mental Disabilities: Reconciling State Law with Constitutional Guarantees. *Boston College Third World Law Journal*, 30 (2), pp. 359-393.

27. Kline, Jennifer & Ferri, Delia. (2017). Enabling People with Disabilities through Effective Accessible Technology Policies. In: Halvorsen, Rune; Hvinden, Bjørn; Bickenbach, Jerome; Ferri, Delia & Guillén Rodríguez, Ana Marta (Eds.). *The Changing Disability Policy System. Active Citizenship and Disability in Europe Volume 1*. Abingdon: Routledge.

28. Kopel, Charles. (2017). Suffrage for People with Intellectual Disabilities and Mental Illness: Observations on a Civic Controversy. *Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics*, 17 (1), pp. 209-250.

29. Lawn, S. et al. (2014). Mental Health Recovery and Voting: Why Being Treated as a Citizen Matters and How We Can Do It. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*, 21 (4), pp. 289-295. <https://doi.org/10.1111/jpm.12109>

[175]

30. Lister, Ruth. (2007). Inclusive Citizenship: Realizing the Potential. *Citizenship Studies*, 11 (1), pp. 49-61. <https://doi.org/10.1080/13621020601099856>

31. Lord, Janet; Ashley, Michael & Fiala-Butora, János. (2014). Facilitating and Equal Right to Vote for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6 (1), pp. 115-139. <https://doi.org/10.1093/jhuman/hut034>

32. Marshall, Thomas. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University.

33. McGrew, Greg. (2012). Assistive Technology for the Voting Process. *The Information Technology and Innovation Foundation, Working Paper*, 002. <http://elections.itif.org/reports/AVTI-002-McGrew-2012.pdf>

34. Meekosha, Helen & Dowse, Leanne. (1997). Enabling Citizenship: Gender, Disability and Citizenship in Australia. *Feminist Review*, 57 (1). <https://doi.org/10.1080/014177897339650>

35. Meekosha, Helen & Shuttleworth, Russell. (2009). What's so "critical" about Critical Disability Studies? *Australian Journal of Human Rights*, 15 (1), pp. 47-75. <https://doi.org/10.1080/1323238X.2009.11910861>

36. Mercurio, Bryan. (2003). Discrimination in Electoral Law: Using Technology to Extend the Secret Ballot to Disabled and Illiterate Voters. *Alternative Law Journal*, 28 (6). <https://doi.org/10.1177/1037969X0302800603>

37. Morris, Jenny. (2005). Citizenship and Disabled People: A Scoping Paper Prepared for the Disability Rights Commission. *Centre for Disability Studies, University of Leeds*. <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/morris-Citizenship-and-disabled-people.pdf>

38. Organización de las Naciones Unidas (ONU) Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2016). Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Informe alternativo. [https://discapacidadcolombia.com/phocadownloadpap/PUBLICACIONES\\_ARTICULOS/Informe%20Alterno%20Coalicion%20Colombiana%20-%20esp.pdf](https://discapacidadcolombia.com/phocadownloadpap/PUBLICACIONES_ARTICULOS/Informe%20Alterno%20Coalicion%20Colombiana%20-%20esp.pdf)

39. Pater, Krzysztof. (2019). *Real Rights of Persons with Disabilities to Vote in European Parliament Elections. Information Report*. Belgium: European Economic and Social Committee.

40. Priestley, Mark et al. (2016). The Political Participation of Disabled People in Europe: Rights, Accessibility and Activism. *Electoral Studies*, 42, pp. 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.01.009>

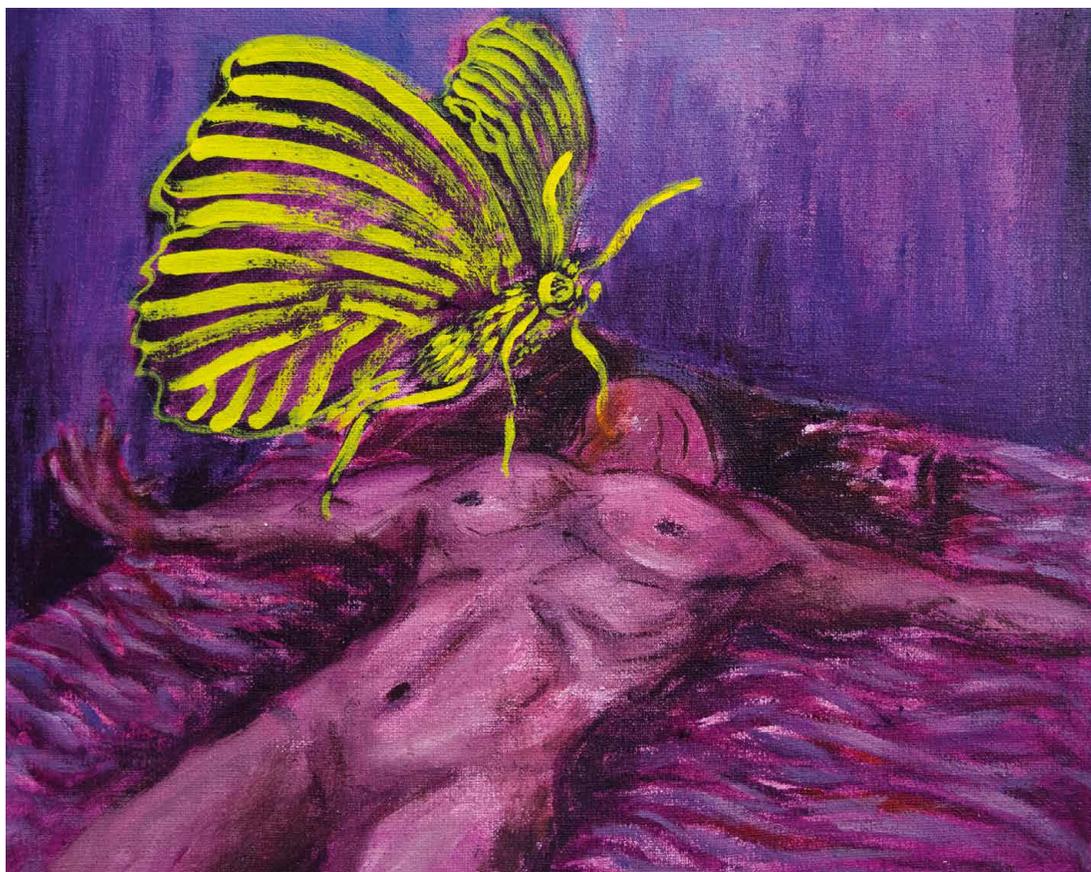
41. Rankin, Joanna C. (2009). *Disability, Citizenship & Identity*. [PhD Thesis]. York University, Toronto. <https://pvac-sites.leeds.ac.uk/cds/files/library/rankin-Final-Citizenship-Disability-Identity.pdf>

42. Ryan, Trevor; Henderson, Andrew & Bonython, Wendy. (2016). Voting with an "Unsound Mind"? A Comparative Study of The Voting Rights of Persons with Mental Disabilities. *UNSW Law Journal*, 39 (3), pp. 1038-1071.

[176]

43. Sackey, Emmanuel. (2014). Disability and Political Participation in Ghana: An Alternative Perspective. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 17 (4), pp. 366-381. <https://doi.org/10.1080/15017419.2014.941925>
44. Schur, Lisa. (1998). Disability and the Psychology of Political Participation. *Journal Disability Policy Studies*, 9 (2). <https://doi.org/10.1177/104420739800900202>
45. Schur, Lisa & Kruse, Douglas. (2000). What Determines Voter Turnout?: Lessons from Citizens with Disabilities. *Social Science Quarterly*, 81 (2), pp. 571-587.
46. Schur, Lisa; Meera, Adya & Ameri, Mason. (2015). Accessible Democracy: Reducing Voting Obstacles for People with Disabilities. *Election Law Journal*, 14 (1), pp. 60-65. <https://doi.org/10.1089/elj.2014.0269>
47. Shaw, Charley. (2006, January 26). MN Elections Officials Running into Problems with Compatibility of New Voting Equipment. *Minnesota Lawyer*. <https://minnlawyer.com/2006/01/26/mn-elections-officials-running-into-problems-with-compatibility-of-new-voting-equipment/>
48. Shulman, Joanna. (2010). Defending Secret Voting for People with Vision Impairments. *Fittler v New South Wales Electoral Commission and Anor* (No. 2) [2008] NSWADT. *Precedent*, 96, pp. 42-43.
49. Takeaki, Shionome *et al.* (2017, 5-7 December). Complement of Incomplete Task Results for Real-Time Crowdsourcing Interpretation. *2017 International Conference on Asian Language Processing*. Asian Language Processing (IALP), Singapore. <https://ieeexplore.ieee.org/document/8300617>
50. Thuo, Lucianna. (2016). Implementation of Political Participation Standards for Persons with Intellectual Disabilities in Kenya. *Strathmore Law Journal*, 2 (1), pp. 97-131.
51. Tyndall, Jess. (n.d.). Grey Literature in Health. *University of Camberra*. <https://canberra.libguides.com/c.php?g=599348&p=4148869>
52. Van Hees, Suzanne; Boeije, Hennie & De Putter, Iris (2019). Voting Barriers and Solutions: The Experiences of People with Disabilities during the Dutch National Election in 2017. *Disability & Society*, 34 (5), pp. 819-836. <https://doi.org/10.1080/09687599.2019.1566052>
53. Ward, Andrew; Baker, Paul & Moon, Nathan. (2009). Ensuring the Enfranchisement of People with Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*, 20 (2). <https://doi.org/10.1177/1044207308325996>
54. Wass, Hanna; Mattila, Mikko; Rapeli, Lauri & Söderlund, Peter (2017). Voting While Ailing? The Effect of Voter Facilitation Instruments on Health-Related Differences in Turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27 (4), pp. 503-522. <https://doi.org/10.1080/17457289.2017.1280500>
55. Woolliams, Mary; Williams, Kate; Butcher, Dan; Pye, Jim. (2009). *“Be More Critical!” A Practical Guide for Health and Social Care Students*. London: Oxford Brookes University.

[177]



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Libación 2*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

25 x 20 cm

2020

Medellín



# Sociedades precarias. Sobre la relevancia de la precariedad en las sociedades contemporáneas\*

Dasten Julián-Vejar (Chile)\*\*

## Resumen

A escala global, las sociedades se encuentran sujetas a una colonización económica capitalista que centra como dinámica de coordinación la competencia, la aceleración y la desigualdad. La convergencia y expansión de este proceso involucra el ejercicio de una serie de prácticas, ensamblajes e instituciones, generando nuevas violencias, expulsiones y una actualización de las relaciones de poder. A partir del reconocimiento de este escenario, en este artículo se realiza un balance de la importancia que ha cobrado la precariedad y la precarización en las sociedades contemporáneas, considerando una perspectiva situada en Latinoamérica respecto al curso global de este proceso. Se analiza una serie de referencias y enfoques vinculados a la emergencia de la precariedad, proponiendo la definición de «sociedades precarias», las cuales sintetizan la convergencia de nuevos regímenes de gobierno, la estructura social de clases y los modelos de dominación precedentes.

[179]

## Palabras clave

Teoría Política; Capitalismo; Neoliberalismo; Precariedad; Conflicto Social.

**Fecha de recepción:** junio de 2020 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2020

## Cómo citar este artículo

Julián-Vejar, Dasten. (2021). Sociedades precarias. Sobre la relevancia de la precariedad en las sociedades contemporáneas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 179-203. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a08

---

\* Este artículo se inscribe en el proyecto Fondecyt Regular N.º 1200990 *Precariedades del trabajo en la Macro-zona sur de Chile: Intersecciones, territorios y resistencias en las regiones del Maule, Ñuble, Biobío y La Araucanía*, (2020-2023), financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Chile.

\*\* Sociólogo. Doctor en Sociología. Investigador del Instituto de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile. Correo electrónico: dasten.julian@uach.cl - Orcid: 0000-0003-2726-8552 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=rpwAhx4AAAAJ&hl=es>

# **Precarious Societies. About the Relevance of Precariousness in the Contemporary Societies**

## **Abstract**

At the global level, societies are subject to a capitalist economic colonization that focuses on competition, acceleration and inequality as coordination dynamics. The convergence and expansion of this process involves the exercise of a series of practices, assemblages and institutions, generating new violence, expulsions and an updating of power relations. From the recognition of this scenario, this article makes a balance of the importance that precariousness and precarization have acquired in contemporary societies, considering a situated perspective in Latin America facing the global course of this process. The article analyzes a series of references and approaches linked to the emergence of precariousness, and proposes the definition of “precarious societies”, which synthesize the convergence of new government regimes, the social class structure, and the previous models of domination.

## **Keywords**

Political Theory; Capitalism; Neoliberalism; Precariousness; Social Conflict.

[180]

## Introducción

Luego de una encomiosa producción científica internacional, es reconocido en las ciencias sociales que la precariedad y sus manifestaciones en las relaciones sociales han dejado de ser objeto de un campo particular de especialización o parcelización del conocimiento (Castel, 2010; Federici, 2013; Kalleberg, 2018). La conclusión de diversas investigaciones es que nos encontramos en presencia de un problema constitutivo y constituyente de la arquitectura, reproducción y producción de las sociedades contemporáneas, lo cual lo vuelve un fenómeno relacional y complejo (Dörre, 2014).

De todas formas, se encuentran distintas referencias teóricas y andamiajes metodológicos para definir, caracterizar y comprender la precariedad en las sociedades contemporáneas. Sin hacer distinciones en sus nacionalidades, lugar de procedencia y los marcos de referencia estudiados, trabajos tan dispares como los de Saskia Sassen (1988; 2015), de Naomi Klein (2008), de David Harvey (2007a) o de Ulrich Beck (2007) se encuentran con la precarización como una intersección común en sus diagnósticos. Esto lo comprueban los autores en campos tan variados como lo son los estudios de las relaciones sociales, los procesos de ofensiva del capital global, los cambios ecológicos y la reconfiguración del espacio, el hábitat, el trabajo, la subjetividad y la vida social en el capitalismo contemporáneo. Es claro que la lista puede ampliarse a Richard Sennett (2006), Zygmunt Bauman (2007), Pierre Bourdieu (1999), Silvia Federici (2013), entre otros autores contemporáneos que, en la complejidad y diversidad de sus enfoques, han puesto a la precariedad como un elemento significativo en los diagnósticos de las sociedades en el capitalismo global tardío.

Muchos de los diagnósticos actuales hacen hincapié en que el reforzamiento de la flexibilidad (Standing, 2011), el emprendimiento (Boltanski y Chiapello, 2002) y el riesgo (Beck, 2007), y configuran una actualización tecnológica de los modelos y dispositivos de dominación —antes nacionales— a la escena transnacional, erosionando la seguridad, estabilidad e integración social (Dörre, 2014; Kalleberg, 2018; Samid y Weber, 2019).

Considerando lo anterior, la precariedad, como un desafío central para la investigación en ciencias sociales, se inserta en el campo social como una suerte de bisagra en la aprehensión de realidad social, ya que:

[181]

a. Se constituye en la subjetivación y el ejercicio colectivo de identificación de cierta condición-situación de negatividad, carencia e inseguridad, principalmente con relación al ejercicio del poder.

b. Permite un acceso hacia las relaciones de poder globales que pretenden definir e instituir gran parte del carácter de las relaciones sociales en el siglo *xxi* y en tanto patrón estructural y común de las tendencias mundiales.

c. Abre un puente para la comprensión de las principales revueltas, luchas, resistencias, protestas y movilizaciones sociales que han emergido en la última década en el ámbito global.

Este artículo aborda el estudio de las precariedades sociales a partir de una perspectiva que resalta la necesidad de pensar la precariedad desde su carácter societario, histórico y relacional (Dörre, 2014). El objetivo es dar cuenta de la relevancia que ha cobrado la precariedad para la comprensión y análisis de las sociedades contemporáneas, así como de poner en relación y discusión la diversa literatura en el ámbito global para interpretar e identificar la formación de lo denominado «sociedades precarias».

[182]

## **1. Capitalismo, neoliberalismo y precariedad(es)**

En las últimas décadas la «precarización» parece ser un discurso compartido y auxiliar de la descripción de los procesos sociales en marcha desde la implementación de las políticas neoliberales a escala global (Munck, 2018). Desde diversos enfoques de las ciencias sociales «la precariedad» aparece como una tendencia rastreable en los trabajos de múltiples autores que, desde distintas aproximaciones teóricas y nudos temáticos, parecen coincidir en su relevancia para la comprensión de la realidad contemporánea (Butler, 2004; Castel, 2006; Dörre, 2014) , la cual, en los análisis y diagnósticos contemporáneos, va de la mano de la introducción a comienzos del siglo *xxi* a un ciclo revolucionario de las formas de vida (Rosa, 2010). El capitalismo asume una aceleración del proceso global que sobrepasa los marcos de lo puramente nacional, internacional o multinacional, incidiendo en los espacios de la vida, ecosistemas y formas de habitar el mundo (Mezzadra y Neilson, 2016).

En este proceso las dinámicas de jerarquización, segmentación y estratificación de las poblaciones se han visto redefinidas por el carácter

depredador, bélico y autoritario que ha asumido la reproducción del capital y sus lógicas de interdependencia (Butler, 2004; Arriola y Vasapollo, 2005; Vasapollo, 2004; Sassen, 2015). En este sentido, el capitalismo ha fijado nuevos marcos de compresión y de sujeción de las realidades espacio-temporales a través de la invasión, la guerra, el poder militar, la negociación económica, la moda, la creación de un régimen legal, la deuda, entre otros.

En esta compresión y sujeción de las realidades espacio-temporales se involucran diversas escalas, en las cuales la precariedad se ha expresado y extendido a través de la dinámica de un proceso global, sirviendo como un nuevo elemento a considerar en el desdibujamiento de las zonas del sistema-mundo y el desborde de sus fronteras (Mezzadra y Neilson, 2016). Esto puede constatarse en conflictos armados, procesos migratorios, la transnacionalización del capital y los actuales debates respecto a la soberanía (Hardt y Negri, 2000; Sassen, 2015).

Las fronteras y límites que deben ser pensados en la conformación de este proceso son los derechos sociales, el aseguramiento y el trabajo (Castel, 2010), ya que constituyen algunos de los principales pilares de la organización de las sociedades contemporáneas. El capitalismo se concentra hoy en una lógica de desmonte de los derechos sociales y la protección social, y del aseguramiento del Estado, y remplazarlos por mercados abiertos a una economía de servicios y políticas de ajuste (Harvey, 2007a). En este proceso la mercantilización de la vida se expresa en el desfinanciamiento público, en las carencias del sector público en salud, educación y previsión social, en la desregulación laboral, ambiental, tributaria, entre otros.

Esta expresión histórica del capitalismo ha tomado el nombre de neoliberalismo (Harvey, 2007a; O'Connor, 2010). El neoliberalismo ha instalado un sintagma monolítico centrado en la relación entre el empleo, el crecimiento económico y el bienestar —como «consecuencia lógica»—, lo cual ha permeado los significados de construir local, nacional e internacionalmente los modelos de desarrollo, los discursos políticos y las estrategias de resistencia de diversos actores (Sader, 2008; Gudynas, 2015).

La intervención del neoliberalismo en diversos contextos espacio-temporales fija ciertas coordenadas para entender la homologación instituyente de la desregulación como principio arquitectónico fundamental de las relaciones sociales: destruir barreras, fronteras, instituciones y normas como mecanismos de compresión del espacio-

tiempo del capital global (Sader, 2008; Rosa, 2010; Harvey, 2008; Sassen, 2013; 2015; Mezzadra y Neilson, 2016). Este eje de análisis, que se centra en las expresiones y rostros del neoliberalismo, supone en su diagnóstico entender la precarización como:

a. Un proceso espiral en permanente adecuación de extensión y reforzamiento de la red de poder y expansión del capital en diversas escalas geográficas (Harvey, 2008).

b. Una política ofensiva para dismantelar los programas, la inversión social y los gastos fiscales en protección social fundados en procesos de luchas sociales y una cultura de derechos (Castel, 2010).

c. Una tendencia global a hacer vulnerables y dependientes los soportes de aseguramiento social —trabajo, salud, educación, entre otros—, introduciéndolos en la esfera de comercialización y consumo privado (Dörre, 2014; Lorey, 2015).

d. Una flexibilización de los marcos de regulación y estabilidad del empleo, con la proliferación del «trabajo a-típico», el subempleo, la subocupación y el desempleo.

[184]

e. Un proceso de cercamiento y segregación orientado hacia la «expulsión social» y el riesgo de un gran conjunto de la población mundial (Sassen, 2015; Balibar, 2013).

f. La instauración y normalización de la pauperización y el endeudamiento, en tanto medida disciplinaria y como estrategia de sobrevivencia (Lazzarato, 2015).

g. La estigmatización, criminalización, persecución y castigo a poblaciones específicas, como es el caso de migrantes, jóvenes —pobres—, mujeres, disidentes sexuales, entre otros (Butler, 2004; Federici, 2013; Viveros, 2016).

h. Una conjunción de amenazas que se inscriben en un campo socio-ecológico y que tienen un alcance en la biosfera, la cual involucra un peligro inminente para la existencia humana y no-humana en el planeta (Weston, 2012; Angus, 2016).

En esta diversidad de ejes de análisis del capitalismo contemporáneo la precarización cobra múltiples formas y rostros, los cuales se pueden identificar en perspectivas como «la brasileñización del mundo» (Beck, 2007), la redefinición de los «espacios del capital» (Harvey, 2007b), la inducción gubernamental de la indefensión (Butler, 2004) o la «metamorfosis de la cuestión social» (Castel, 2006). Todos estos diagnósticos, pese a sus distintas matrices teóricas, comparten en un ámbito intermedio de análisis o en un rango de medio alcance la presencia, latencia y expansión de la precariedad en las sociedades contemporáneas.

Esta conjunción de ejes de análisis y su intersección en la precariedad habla de un capitalismo depredador, el cual se reproduce con base en la producción de carencias, de una población sujeta a la incertidumbre, del consumo, de la deuda y de las lógicas de control (Lazzarato, 2015). Este hecho ha sido acelerado por la expansión de los derechos y las fronteras del capital, las innovaciones tecnológicas, la virtualización de las relaciones sociales, la masificación de las comunicaciones, la expansión de la industria cultural, una profunda crisis ecológica planetaria, la mercantilización de los bienes comunes y la financierización de la economía (Sassen, 2003; 2015).

En este conjunto de procesos la precariedad parece ser un soporte que se introduce como causa y efecto de la reproducción de límites y contornos de una configuración social mundial. En ella se involucran y articulan problemas sistémicos como la crisis ecológica, los procesos migratorios y los conflictos socioambientales (Weston, 2012; Sassen, 2015; Schutz, 2019), los cuales van aceleradamente dando paso a la transformación de las relaciones entre sociedad, gobierno y vida (Rosa, 2010; Federici, 2013; Segato, 2016).

[185]

## **2. Sociedad, gobierno y vida**

Los impactos del capitalismo a escala global en el ecosistema y en la reproducción de la vida humana pueden ser ejemplificados en diversos ámbitos (Dörre, Lessenich y Rosa, 2015; Angus, 2016; Segato, 2016). Uno de ellos lo constituye la fragilidad y debilidad de los mecanismos de regulación y protección que provienen de las áreas institucional, social y ambiental (Castel, 2010; Schutz, 2019), así como de la lógica de acumulación y depredación que le instituye (Gudynas, 2015). Esto comporta a la vez un rol activo del Estado, en tanto actor estratégico en la configuración de una sociedad desprovista del control sobre el capital.

En este caso, es posible constatar cómo la precariedad es fijada y a la vez fija las posibilidades que poseen las poblaciones para incidir institucionalmente en estos procesos de regulación, participación, deliberación y toma de decisión, pese a que dichos procesos constituyen y dan forma a la organización de su propia vida. En este plano, el neoliberalismo aparece como: a) una tecnología relativamente nueva de las clases dominantes a escala global (Harvey, 2007a); b) como una estrategia favorable a la realización de los intereses de los nuevos actores transnacionales en el sistema-mundo (Therborn, 2000; Harvey, 2007a); y c) como un regreso a un estado pre regulativo y normativo que alimenta la emergencia de coordinaciones fundadas en el ejercicio de la fuerza y la violencia (Klein, 2014; Harris y Scully, 2015; Sassen, 2015).

Por su parte, las fronteras, expresiones y rostros señalados en el apartado anterior son las que delimitan y comprimen los espacios reales de incidencia y acción política, especialmente sobre la institucionalización formal de la «igualdad» (Castel, 2006; Balibar, 2013), ya que tanto la marginación y expulsión involucran un conjunto de prácticas de vida, en donde el ejercicio político en sociedad se encuentra anulado, negado o forcluido. De manera complementaria, institucionalmente las sociedades atribuyen mayor centralidad a las prácticas de delegación, consulta y representación institucional, mientras se problematizan las formas de «reconocimiento» de las democracias (Fraser y Honneth, 2006; Honneth, 2011).

[186]

Esta condición habla de lo que Víctor Durand (2010) ha denominado «ciudadanía precarias», en el sentido de limitaciones, restricciones y constricciones intra y extrainstitucionales para el ejercicio político y democrático. Esta ciudadanía se inscribe en modelos y lógicas de gobierno que se caracterizan por debilitar, expulsar y controlar el tiempo, cuerpo y vida de los sujetos, ejerciéndose en un estado de excepción permanente «donde los derechos y obligaciones se escamotean mientras el estado de legalidad brilla por su ausencia» (p. 34).

En la inducción de esta ciudadanía se refuerza la multiplicación de situaciones y prácticas de gobierno (Ross, 2008) a través de una formalización institucional de la precariedad. En estas prácticas de gobierno, no solo se encuentra el plano formal de las instituciones, sino que también se identifican una serie de marcas —de género, clase, edad, raza y etnia— que fijan, restringen y sujetan las formas del ejercicio del poder y de la ciudadanía (Butler, 2004; Kergoat, 2009; Balibar, 2013). En ellas se inscriben modelos de

dominación y relaciones de poder que se recrean e inscriben en el plano social e histórico, sentando posiciones y situaciones de pauperismo, vulnerabilidad e indefensión de manera interseccional y jerarquizada (Viveros, 2016), lo cual ha puesto a la «vida» como en un eje central para pensar la precariedad y su gobierno (Butler, 2004).

En estas estrategias de gobierno la precariedad se anida como una condición necesaria para la reproducción social, tanto al asumir un carácter simbiótico al conjunto de procesos de valorización del trabajo-vida (Harvey, 2008), como al encontrarse implícitamente presente en la conformación del régimen de prácticas sociales de gobierno en el capitalismo (Sennett, 2006; Balibar, 2013; Lorey, 2015). Mientras estas lógicas del capital se vuelven expansivas y a la vez tratan de modelar las relaciones sociales a escala global (Ross, 2008), los Estados responden con la creación de instrumentos político-institucionales que tienen por objetivo la sincronización y coordinación de un ordenamiento social planetario del proceso de acumulación de capital (Harvey, 2008).

Como contraparte, la producción de una esfera pública global ha experimentado la expansión de los movimientos sociales y antisistémicos (Arrighi, Hopkins, Wallerstein, 2012), ya sea por crisis y erosión de los regímenes políticos y sus soberanías nacionales, o por la puja por dismantelar la arquitectura neoliberal en pro del ejercicio de derechos sociales y colectivos (Petras y Veltmeyer, 2011). Esta reemergencia señala una nueva línea de interdicción entre el poder, la violencia, sus resignificados y la proliferación de experiencias de poder colectivo y asociativo (Svampa, 2012).

Este panorama exhibe los contornos generales de la denominada, a escala global, «lucha contra la precarización». Para Guy Standing (2011), uno de los principales autores en el estudio de la precariedad laboral y del trabajo, el proceso de precarización se entiende como el «ser-precarizado», es decir, «ser sujeto a presiones» y coerciones sociales. Estas presiones involucran «experiencias que conducen a una existencia precaria, de vivir en el presente, sin una identidad segura o sentido del logro de desarrollo (personal) a través del trabajo y el estilo de vida» (p. 16). De este proceso se destaca «la incertidumbre de regresar a ninguna forma específica de trabajo y tener pequeños prospectos de movilidad social ascendente» (p. 23), lo cual fija ciertas franjas o zonas de escasa integración social y de problemas para la reproducción de la vida. A este proceso de precarización se suma una

[187]

creciente vulnerabilidad estructural que (re)dinamiza las relaciones entre las clases sociales, reconfigurando el campo del poder y la conformación de actores colectivos (Bourdieu, 2002; Paugam, 2010).

Sin embargo, el diagnóstico propuesto por Standing (2011; 2014) se ajusta más bien al caso de las sociedades caracterizadas por: a) un amplio proceso de industrialización; b) sistemas de bienestar extendidos a través redes de protección social; y c) regímenes políticos democráticos asociados al ejercicio de derechos sociales. Estas coordenadas ponen en evidencia una localización del debate respecto a la precariedad que involucra escrutar los enfoques que han problematizado su emergencia, expansión y vigencia en las sociedades contemporáneas.

Se sintetizan a continuación tres de los principales enfoques que han primado en el estudio de la precariedad (Blanco y Julián 2019, pp. 101-102), a partir de la consideración entre sociedad, gobierno y vida:

[188] a. *El enfoque institucionalista y regulacionista*, centrado en la protección social, y la definición de la precariedad como producto de un proceso de descomposición del Estado, erosión de las condiciones del empleo y el retroceso de las políticas de aseguramiento social (Castel, 2006; Neffa, 2010; Rachwel<sup>2017</sup>). Este enfoque suele estar asociado a un estudio de las instituciones sociales de seguridad, comprende un eje normativo que está inscrito directamente en una concepción del Estado centrado en la protección social, por lo que analiza sus programas, políticas, entre otros, relevando el rol estatal y su erosión-transformación en la actualidad.

b. *El enfoque neo y posmarxista*, que problematiza la relación y reproducción de la precariedad con los procesos y cambios globales en los patrones de acumulación de capital, especialmente a través de la financiarización, el despojo y la sobreexplotación del trabajo (Dörre, Lessenich y Rosa, 2015; Federici, 2013). Aquí convergen diversos análisis abocados a entender de manera dinámica y situada cómo la precariedad se inscribe en la redefinición y el ejercicio de las clases sociales, y cómo se encuentra ligada a las transformaciones y variantes del actual régimen de acumulación a través de contribuciones que sobrepasan las miradas clásicas del marxismo respecto al capital y su definición de «trabajo».

c. *El enfoque posestructuralista*, que concibe la precariedad por parte de una estrategia y régimen de gobierno por medio de la inducción de una posición de control y gobierno en las relaciones sociales de dominación y subordinación para poblaciones específicas (Butler, 2004; Lorey, 2015; Segato, 2016). En este enfoque convergen perspectivas que visualizan y visibilizan un conjunto de precariedades a través de un estudio de los múltiples ejercicios de poder que se entrecruzan para su producción, así como de los espacios de subjetivación, sentido, persistencias y resistencias que se inscriben en la precariedad.

Considerando las distintas propuestas expuestas aquí y en relación con la innegable importancia de la «precariedad» para la generación de las herramientas conceptuales para la investigación social en la actualidad (Campbell, y Price, 2016; Alberti *et al.*, 2018), se visualiza la precariedad como un fenómeno extensivo y expansivo de la realidad social. Se entiende la precariedad a partir de una articulación de estos tres enfoques, como un concepto que ha sido problematizado por algunas de las más importantes corrientes de las ciencias sociales en el presente, poniendo acento en los múltiples ámbitos, ensambles y contradicciones que fijan la reproducción de las sociedades contemporáneas. Esta problematización de parte del campo de las ciencias sociales exhibe la profunda potencia que ha tenido la precariedad —y la red de poder que la hilvana— como articulador de nuevas prácticas de normalización social y consentimiento, así como la proliferación de diversas precariedades a escala global.

[189]

Estas propuestas cuentan con cierto sesgo propio de los contextos de su producción, lo cual entrega un significado propio en la definición de lo que se entiende por precariedad para estos autores a través del ejercicio de sus respectivos enfoques. Sin embargo, las expresiones de la precariedad en las sociedades del Sur Global cargan con sus propios significados, sentidos, historias y relaciones de poder (Viveros, 2016; Lugones, 2008), lo cual complejiza la definición que no considere la espacialidad y las escalas geográficas de la reproducción de la precariedad (Lee y Kofmann, 2012; Julián-Vejar, 2014a, pp. 154-157).

Y es que la potencia de la precariedad, tanto como institución, práctica, subjetivación o dispositivo, ha revolucionado las relaciones sociales, modelando nuevas fronteras y barreras —sociales, espaciales, entre otros—, recrudesciendo la desigualdad, la segregación y la inequidad social (Castel,

2006; Dörre, 2014). Para imponerse, la precarización requiere de estrategias alternas y complementarias como la violencia —física-militar y simbólica—, la desactivación política deliberativa, el ejercicio de políticas autoritarias —por gobiernos electos democráticamente o dictaduras militares—, la promoción de la «libertad individual» —emprendimiento y flexibilidad—, la reinención del racismo y una biopolítica del gobierno (Butler, 2004; Dörre, 2009; Lorey, 2015).

Contar con este arsenal conceptual y epistemológico resulta estratégico para dar cuenta del heterogéneo campo de configuraciones identitarias, sujetos y actores sociales que se debaten hoy entre sus posibilidades de reivindicación, reconocimiento, cambio, resistencia, subordinación o emancipación. De manera articulada, todas estas expresiones conviven en la complejidad de la subjetividad y los procesos de subjetivación, mientras se ven amenazados o problematizados por el ejercicio de nuevas políticas de gobierno en precariedad.

La precariedad, al corporalizarse en una manera de existencia, supone una construcción intersubjetiva, lo cual involucra una gama de apuntalamientos y subjetivaciones que pueden proceder al conformismo, la ansiedad, la normalización o la resistencia; es decir, la subjetivación de la precariedad también se constituye en un nodo de entender las maneras en que se interioriza, corporaliza, expresa y subvierte en los sujetos este nuevo régimen de relaciones de poder (Neilson, 2015).

Siguiendo esta línea argumentativa, la precariedad también puede ser entendida como una suerte de *grito* desde las antípodas de la gubernamentalidad neoliberal, ya que involucra un malestar subterráneo, masivo y polifónico, sincrónico al ejercicio de la arquitectura individualizante y desreguladora del poder (Lazzarato, 2015). Es esta precarización, en tanto proceso, la que prefigura un individuo caracterizado por la indefensión que le impugna e interpela a localizarlo en una economía política del dolor, el padecer y el sufrir. Debido a ello, la normalización de la violencia que involucra el ejercicio de la precarización se vuelve un problema complejo para los regímenes democráticos y para cualquier régimen político que busque la legitimidad, la estabilidad y su reproducción. La precariedad emerge como discurso de potencia significativa en un contexto de cuestionamiento de la providencia del bienestar social, de la cohesión social, de la idea de sociedad

ante la descomposición y erosión de la reingeniería de los lazos de protección, seguridad y cuidado solidario.

Pese a ello, no es posible un carácter monolítico narrativo al neoliberalismo como eje de la precariedad, ya que hay formas de dominación que se han recrudecido y reinventado en la actualidad del capitalismo global (Scott, 2000; Spector, 2014; Segato, 2016). En este sentido, aparecen las políticas de despojo hacia los pueblos indígenas, la homofobia y la xenofobia como ejes de la violencia en la construcción del género, el nacionalismo y el racismo. En este sentido, la precarización forma parte de un ejercicio sistémico de fragmentación de las relaciones y de los lazos sociales. En este proceso se promueve la indefensión, la servidumbre, la incertidumbre, el miedo, la desprotección, la mercantilización, la violencia y la competencia —salvaje— como dinámicas de producción y reproducción social de realidad.

Sin embargo, el proceso en curso contiene a la «precariedad» como una necesidad y producto complejo de interrelación de las transformaciones, disputas y mutaciones de la acumulación en el capitalismo tardío (Mészáros, 1995). De allí que la precariedad se convierta en motivo de movilización social, por lo cual también debe ser entendido en el campo de las luchas sociales en las cuales se inserta y como expresión dinámica de ajuste en las relaciones de poder. [191]

En este artículo se sostiene la tesis de que la problematización acá enunciada va dando forma a nuevas configuraciones sociales, las cuales se denominan «sociedades precarias». Por ello, en el siguiente apartado se propone una reflexión sobre las posibilidades y contradicciones de las sociedades precarias, en tanto relacionalidad de sus expresiones como engranajes y mecanismos de reproducción y disputa sociales.

### **3. Sociedades precarias**

Se entiende como «sociedad precaria» una donde la reproducción social se ve afectada por deficiencias estructurales en la satisfacción de las necesidades básicas, así como en la insuficiente-inexistente consagración y ejercicio de derechos sociales. Esta sociedad es posible a partir de la colonización de los mecanismos de regulación social por el dinero y por una lógica de inducción a la vulnerabilidad e indefensión social como un mecanismo de normalización y poder.

La sociedad precaria pretende asegurar su propio gobierno y reproductibilidad a través de dichos medios, lo cual diluye la idea de sociedad como un cuerpo compacto, cohesionado, equitativo, integrado y simétrico. La sociedad precaria se caracteriza por la desigualdad —de clase, territorial, de género, entre otros— como ejercicio de poder, lo cual es uno de los factores de fragmentación y segmentación de la vida en sociedad, y también de crisis para su perdurabilidad, armonía y existencia (Julián-Vejar, 2014a).

Dichas desigualdades tienen diversas expresiones a escala global, pero comparten un punto en común: la crisis de los proyectos de gobiernos fundados en la promoción de condiciones de integración y seguridad, y de las respuestas políticas y sociales de parte de las poblaciones que padecen estos ataques. Entre estas crisis las sociedades ven aflorar la violencia y una descomposición de la legitimidad de sus sistemas políticos en diversas escalas, lo cual conlleva una serie de rebeliones y protestas sociales.

Una sociedad precaria instituye, norma, reproduce, segmenta, clasifica e induce la precariedad como una condición estructural para su delimitación y gobierno. Esta ha sido la forma de gobernar y ordenar a la población durante décadas. Se le ha despojado de su condición de derechos —«ciudadanía»— y se le ha convertido en persona de asistencia, clientelismo, consulta y subvención. En este sentido, la sociedad precaria se caracteriza por dar forma y reproducirse a partir de la precariedad social, la cual se define como una ampliación de la precariedad al área de la vida social. Lo social de la precariedad se encuentra en los lazos que hacen o confieren a un sujeto el estatuto de perteneciente a una sociedad particular y a la forma de habitar, vivir, nacer, crecer, desarrollarse, entre otros, en dicho conjunto social.

En la reproducción de la sociedad precaria cobra especial relevancia la relación existente entre los medios a través de los cuales se normaliza la incertidumbre, la vulnerabilidad e inseguridad social, y las formas en que estas precariedades son cuestionadas, movilizadas y contestadas. La precariedad social trata sobre la precarización de la vida en sociedad, por lo que se puede distinguir tanto en las instituciones, como en las prácticas sociales, en los discursos, por parte de los actores sociales y en la cotidianidad, considerando la precariedad mediada por la densidad e historicidad de las relaciones de poder.

En la actualidad, estas sociedades están caracterizadas por diversas estructuras y prácticas de reproducción de la precariedad, las cuales

han madurado y actuado sistémicamente luego de años de aplicación del neoliberalismo (Sader, 2008) y de una serie de violencias que se van inscribiendo en la trama de la vida social. Estas estructuras y prácticas de reproducción se conformaron en el contexto de una reacción organizada y concertada a procesos de aseguramiento social con pretensiones universalistas (Wright, 2012; Balibar, 2013), y como respuesta a los procesos sociales de movilización social democrático radicales.

Entre estas estructuras es posible identificar la confluencia de modelos de valorización del trabajo —centrados en la desvalorización, la amenaza de expulsión al desempleo y modelos de inserción laboral flexible—; el creciente déficit de los sistemas públicos de salud y seguridad social; sistemas políticos monopólicos —cautivos del financiamiento y de intereses privados—, con baja participación y limitada deliberación; sistemas públicos de educación de bajo financiamiento y de alta saturación; débiles regulaciones —ambientales, laborales, financieras, entre otros— al capital; políticas asistenciales y de subvenciones; segmentación, criminalización y espacialización de la pobreza; así como un aparato de justicia, vigilancia, represión y prisión (Hathazy, 2013), modelado por la misma estructura social de monetarización y desigualdad.<sup>1</sup>

Por lo tanto, estas estructuras, discursos e instituciones seleccionan y diseccionan el cuerpo social, promoviendo una clasificación de las poblaciones, su jerarquización y categorización (Lorey, 2015). Esto quiere decir que existen colectividades o grupos que son amenazados selectivamente por la desprotección con mayor intensidad que otros (Butler, 2004), lo cual posee una data histórica, pero que es actualizado a través de nuevas tecnologías, prácticas y discursos (Viveros, 2016).

[193]

Desde la vertiente neoliberal y libertarista (Silva, 2012) la reafirmación ideológica de esta «sociedad precaria» se concentra en la premisa de valoración de la autonomía individual de la esfera privada, el panorama de maximización de la competencia entre empresas en un mercado global, la desigualdad como elemento legitimado por las capacidades individuales y el retroceso de las políticas de bienestar en el ámbito estatal (Therborn<sup>2000</sup>).

---

<sup>1</sup> Se puede agregar otra serie de estructuras que promueven relacional y fluidamente lazos sistémicos de comunicación en función del control y la inducción de la indefensión. Es el caso del control de las decisiones reproductivas de las mujeres, que se materializa en la invasión del Estado en el cuerpo de la mujer. La indefensión pasa por las fronteras del poder en la toma de decisiones afincadas en lógicas patriarcales y heteronormativas, y en una estructura social modelada por una biopolítica del poder (Federici, 2011).

Este escalamiento de la precariedad y la conformación de zonas de precariedad, expulsión y marginalidad (Dörre, 2009) son expresiones de la misma dificultad constitutiva de la sociedad precaria y de la fragilidad de su existencia fundada en la violencia de su reproducción. La fragilidad de estas sociedades está en la constitución de luchas irruptoras, emergentes y cada vez más masivas contra el poder político y económico de conjunto, ya que ambas expresiones del poder son fundamentales para el ordenamiento y gobierno de las sociedades precarias.

Para sostener dicha fragilidad el rol del Estado es clave, en cuanto su institucionalidad solventa los grados de regulación y desregulación social, promoviendo o disuadiendo, de acuerdo a sus necesidades, las prácticas sociales y sistémicas que se encuentran en la estructuración de la precariedad. Por ello, la sociedad precaria se caracteriza por el asistencialismo, el clientelismo y la legalización de la violencia estatal y social, lo cual se hace aún más patente en la violación de convenciones internacionales, tales como los derechos humanos, y en la privatización de los servicios sociales.

[194]

La legalización e institucionalización de la violencia cobra especial importancia y visibilidad a la hora de controlar la emergencia de amenazas sintomáticas para la sociedad precaria, es decir, cuando el ejercicio de la movilización social promueve demandas de universalización del bienestar (Standing, 2014; Munck, 2018). Se puede mencionar, por ejemplo, demandas de reconocimiento en la «expulsión», demandas ecológicas y ambientales, o de las necesidades de ampliación de mecanismos de control-regulación al capital en pro de la vida y de la sustentabilidad de la misma sociedad.

De manera complementaria se desarrollan una serie de dispositivos y aparatos de vigilancia y criminalización de la movilización, la protesta y las «demandas sociales». Su foco es prevenir acciones concertadas de sujetos que desafíen la imposición y la continuidad de la precariedad. Este hecho involucra también la presencia y persistencia de actores, movimientos y clases que se encuentran en una disputa y tensión dinámica por definir los límites, objetivos y políticas de la precarización.

En estas sociedades precarias un gran conjunto de personas es reconocible por el ejercicio de una «marca precaria». Esta marca precaria designa ciertos atributos de la persona que lo vuelven precarizable, violentable, asesinable, entre otros: «la precariedad designa esa condición políticamente inducida en la que ciertas poblaciones adolecen de falta de redes de apoyo

sociales y económicas, y están diferencialmente más expuestas a los daños, la violencia y la muerte» (Butler, 2004, p. 46). En ellas se combinan e imbrican relaciones de dominación y opresión (Viveros, 2016) que permiten apropiarse, distribuir o despojar cuerpos y vidas. Para el poder, las posibilidades de éxito de esta inducción llevan a ilustrar la idea de la indefensión como práctica política de gobierno en las sociedades precarias.

La indefensión es un estado de fragilidad inducido que se caracteriza por la inexistencia de mecanismos de defensa individual o colectivo (Lorey, 2015) frente al ejercicio de equipamientos sociales (Guattari, 2013). Como lo han constatado diversas investigaciones (Weidner, 2009; Harris y Scully, 2015), el régimen político, el ejercicio del capital, los sistemas de justicia y los códigos de normalización se configuran y se articulan como formas de disciplinamiento y control del agenciamiento de los sujetos. En este sentido, la indefensión en precariedad se vuelve factor clave en el ejercicio disciplinar (Butler, 2004), al ser una condición que refuerza y se ve reforzada por políticas de cercamiento de los bienes comunales, limitación de sus posibilidades de interacción —saber, hacer, decir, entre otros—, en el establecimiento de fronteras fundadas en la propiedad y sujetas al castigo y la expulsión por su transgresión (Sassen, 2015).

[195]

La reproducción de estas estructuras se funda en la articulación de «consensos precarios» (Julián-Vejar, 2014b) respecto a la naturalización y habituación a esta condición estructural de precariedad e incertidumbre (Lorey, 2015). Lo precario de dichos consensos recae en que:

a. *Los compromisos de precariedad no se asumen de forma legítima y horizontal, sino que son gestados de manera coercitiva, a partir de una condición de indefensión respecto a los ejercicios del poder, lo cual involucra y es expresión de una asimetría en los espacios de representación, negociación, participación y decisión.*

b. *La precariedad no necesariamente es identificada como tal por los sujetos, sino que entre ejercicios de normalización y de adaptación también aparecen prácticas diversas de significación y apropiación de la condición y situación de precariedad, que no están caracterizadas precisamente por una percepción negativa y crítica.*

c. *Nunca hay una normalización completa, un dominio y llenado total de la subjetividad, sino que diversos hitos hacen que la irritación y tensión al*

habitarse cotidianamente al ejercicio de estas estructuras (Scott, 2000) se vea contrastado por el agenciamiento vital que significa la necesidad práctica del bienestar ante la violencia de la indefensión (Postone, 2006).

Por su parte, la segmentación, desigualdad, racismo, sexismo, discriminación y pobreza como inscripciones determinantes de las prácticas sociales ejercidas por el poder —en sus distintos ámbitos— desempeñan un rol significativo en tanto (re)producen y actualizan sistémicamente la reinención dinámica de la precariedad del conjunto de las relaciones sociales.

En este proceso, uno de los motores ideológicos promovido por el régimen de gobierno es la «movilidad social ascendente», en tanto horizonte de transgresión de fronteras materiales de pauperismo y de situaciones de indefensión, ante la necesidad y búsqueda individual de condiciones de aseguramiento (Standing, 2011). Sin embargo, en la sociedad precaria este «núcleo de seguridad» se mantiene asediado por la amenaza de la precariedad en lo «imprevisible» y lo «contingente» (Dörre, 2014).

[196] La incertidumbre, frente a las débiles posibilidades de protección y seguridad que ofrecen los mercados y los sistemas de bienestar, y el débil aparato de protección estatal se constituyen en relaciones continuas y permanentes en la precariedad. Son los denominados por «riesgos sociales», «avatares de la vida social tales como los accidentes, las enfermedades, la pérdida provisoria (desocupación) o definitiva (vejez) del trabajo que perturban el curso de la existencia de todos aquellos que solo tienen para vivir los recursos que obtienen con su trabajo, que corren así el riesgo de caer en la desdicha y, en última instancia, en la decadencia social» (Castel, 2013, p. 27); en donde nuevamente se encuentran la precariedad y la indefensión como condiciones gravitantes. De todas formas, en las sociedades precarias los Estados y sus políticas neoliberales se encargan de un aseguramiento de estándares mínimos, basados en lo necesario para prevenir la subversión y para «hacer vivir» la fuerza de trabajo necesaria (Julián-Vejar, 2014b), así como de promover la utilización de las necesidades de bienestar como fuentes de ganancia para la inversión privada (Schram, 2015).

Es así que en las sociedades precarias conviven prácticas asistenciales y clientelares, con prestaciones públicas de baja intensidad y «políticas sociales» que son implementadas con la pretensión de compensar los «desequilibrios» producidos por el ejercicio desregulado del capital y el mercado (Castel, 2003; 2006). Las políticas subsidiarias, las asignaciones indirectas y condicionadas de

parte del Estado son algunos de los rasgos que caracterizan la institucionalidad y las prácticas de gobierno en las sociedades precarias.

Obviamente, esta institucionalidad generada con la pretensión pública de legitimación social en la «reparación» y el «re-equilibrio» son contrastadas con un estado de excepción permanente (Durand, 2010; Mahmud, 2015), en el cual las garantías efectivas del ejercicio de derechos sociales y políticos, fundadas en la protección, el bienestar y la democracia, se encuentran restringidos o cercados, principalmente para sujetos oprimidos por relaciones de explotación, exclusión y marginalidad.

Esta condición se vuelve sistémica y jerarquizada en el ámbito de la estructura social, produciendo un estado permanente de inseguridad e incertidumbre, donde las estrategias de supervivencia —individuales y colectivas— se vuelven centrales para enfrentar la expulsión y marcas de exteriorización. Las formas y el espacio del cuidado entran en crisis (Lorey, 2015), lo cual involucra reinventiones y reajustes de los espacios compartidos del cuidado y la protección, al enfrentar la vulnerabilidad (Federici, 2013) y poniendo en cuestión la normalización de las prácticas de distribución y uso del tiempo.

Las sociedades precarias responden a este patrón de reproducción y exacerbación de la condición social de vulnerabilidad frente a los riesgos —sociales, ecológicos, epidemiológicos, entre otros— y necesidades que involucran la reproducción de la vida (Mahmud, 2015). Se modelan «fronteras sociales» de habituación a *formas-de-vidas-en-la-necesidad*, en la normalización de la individualización y el cercamiento social, reproduciendo la «precarización de la existencia» en su componente subjetivo y objetivo, e incluso borrando esa relación a través de prácticas concretas y cotidianas.

## Conclusiones

El conjunto de los elementos mencionados aquí no termina de expresar la compleja arquitectura de las sociedades precarias. Lo bueno es que de ninguna forma se trató de acotar sus contornos, sino definir algunas coordenadas que han servido como guía, de manera explícita e implícita, en la investigación, principalmente en su relación negativa con el bienestar social y subjetivo. Estas prácticas se encuentran multiplicándose de manera relacional (Dörre, 2014).

[197]

En la actualidad, la precarización del trabajo, del ecosistema y de la vida —humana y no-humana— permite hablar de una sociedad precaria en cuanto a su cohesión, su bienestar y su sustentabilidad (Julián-Vejar, 2017). El capitalismo global está dando forma a estas sociedades, reproduciendo los ataques a sus basamentos solidarios y atacando a poblaciones específicas —migrantes, mujeres, niños, ancianos, entre otros— a través de la institucionalización de marcos normativos, la violencia de Estado y de prácticas de normalización de la precariedad (Samid y Weber, 2019).

Entre estas precariedades emergen las intersecciones con cuestiones y relaciones de: a) género, a partir de la construcción sociohistórica de atributos y roles de género, así como de la sexualidad; b) raza-etnia, desde matrices coloniales, racistas y modelos de etnogubernamentalidad; c) nacionalidad, en función de la movilidad, expulsión, migración, derechos y discriminación (Castles, 2013); d) edad, en relación a la producción de poblaciones precarizables-precarizadas, indefensas y de vulnerabilidad en la niñez, juventud y vejez; e) tecnológica, como carencia de conocimientos y cualificaciones ante situaciones de expulsión en el empleo a través de la digitalización, automatización y robotización del trabajo; f) locación, desde las construcciones geopolíticas del hábitat, la centralización del poder político, las territorialidades y las diversas escalas de la geografía humana; g) clase, como formación y disposición de relaciones de producción y apropiación social; y h) capacidades motrices, cognitivas y psíquicas distintas a las funcionales al capital.

De conjunto, estas precariedades son reforzadas y se interceptan mientras se ven reproducidas en el campo de las relaciones sociales, en la salud física y psíquica de los sujetos. Su intercepción involucra una red de circuitos interconectados de dominación y resistencias, que dan luz y forma a la estructuración de una sociedad precaria. Esta estructuración estructura socialmente, ya que vuelve sobre sí misma para reforzar la producción del padecer, la violencia y la expulsión como una marca sobre los cuerpos y las prácticas sociales.

Las sociedades precarias no son circuitos clausurados y más bien deben entenderse como relaciones dinámicas que se interceptan en la producción, morfología y heterogeneidad del (re)producir la vida en sociedad. Por ello las sociedades precarias son los nuevos centros de cultivo para la emergencia de la política radical contemporánea, así como también constituyen las bases de

[198]

la política de control y disciplinamiento en la deuda, el entretenimiento, el consumo, la (des)información y la contaminación.

Las precariedades son fisuras y soportes de la reproducción del poder que nos invitan a pensar en el futuro de la sociedad global, ya que es allí donde se interceptan diversas formas de precarizar la vida, a la que se esconden las posibilidades de su destrucción y superación en una práctica colectiva por la transformación de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

1. Alberti, Gabriella; Bessa, Ioulia; Hardy, Kate; Trappmann, Vera & Umney, Charles. (2018). Against and Beyond Precarity: Work in Insecure Times. *Work, Employment and Society*, 32 (3), pp. 447-457. <https://doi.org/10.1177/0950017018762088>
2. Angus, Ian. (2016). *Facing the Anthropocene. Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*. New York: Monthly Review.
3. Arriola, Joaquín y Vasapollo, Luciano. (2005). *Flexibles y precarios. La opresión del trabajo en el nuevo capitalismo europeo*. Barcelona: El Viejo Topo.
4. Arrighi, Giovanni., Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel. (2012). *Movimientos Antisistémicos*. Barcelona: Akal.
5. Balibar, Étienne. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
6. Bauman, Zygmunt. (2007). *La sociedad individualizada*. Madrid: Cátedra.
7. Blanco, Osvaldo y Julián, Dasten. (2019). Una tipología de precariedad laboral para Chile: la precariedad como fenómeno transclasista. *Revista de la CEPAL*, 129, pp. 99-137. <https://doi.org/10.18356/8f5ac9c8-es>
8. Beck, Ulrich. (2007). *Un nuevo mundo feliz*. Barcelona: Paidós.
9. Boltanski, Luc y Chiapello, Ève. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
10. Bourdieu, Pierre. (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
11. Bourdieu, Pierre. (2002). Condición de clase y posición de clase. *Revista Colombiana de Sociología*, VII (1), pp. 119-141.
12. Butler, Judith. (2004). *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. London-New York: Verso.
13. Campbell, Iain & Price, Robin. (2016). Precarious Work and Precarious Workers: Towards an Improved Conceptualisation. *The Economic and Labour Relations Review*, 27 (3), pp. 314-332. <https://doi.org/10.1177/1035304616652074>
14. Castel, Robert. (2003). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
15. Castel, Robert. (2006). *La metamorfosis social de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

16. Castel, Robert. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

17. Castel, Robert. (2013). Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad. En: Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis y Murard, Numa (comps.), *Individuación, precariedad, inseguridad* (pp. 33-44). Buenos Aires: Paidós.

18. Castles, Stephen. (2013). Migración, trabajo y derechos precarios: perspectivas histórica y actual. *Migración y Desarrollo*, 11 (20), pp. 8-42. <https://doi.org/10.35533/myd.1120.sc>

19. Durand, Víctor. (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria. ¿Estado de excepción permanente?* México, D. F.: Siglo XXI.

20. Dörre, Klaus. (2009). La Precariedad ¿Centro cuestión social del siglo XXI?. *Actual Marx Intervenciones*, 8, pp. 79-108.

21. Dörre, Klaus. (2014). Precarity and Social Disintegration: A Relational Concept. *Journal für Entwicklungspolitik*, 30 (4), pp. 69-89. <https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-30-4-69>

22. Dörre, Klaus, Lessenich, Stephan & Rosa, Hartmut. (2015). *Sociology, Capitalism, Critique*. London: Verso.

23. Federici, Silvia. (2011). Women, Land Struggles, and the Reconstruction of the Commons. *Working USA*, 41, pp. 41-56. <https://doi.org/10.1111/j.1743-4580.2010.00319.x>

[200] 24. Federici, Silvia. (2013). *Revolución en punto cero*. Madrid: Traficantes de Sueños.

25. Fraser, Nancy y Honneth, Axel. (2006). *Redistribución o reconocimiento*. Madrid: Morata.

26. Guattari, Félix. (2013). *Líneas de fuga. Por otro mundo de posibles*. Buenos Aires: Cactus.

27. Gudynas, Eduardo. (2015). *Extractivismos. ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB y CLAES.

28. Harris, Kevan & Scully, Ben. (2015). A Hidden Counter-Movement? Precarity, Politics, and Social Protection Before and Beyond the Neoliberal Era. *Theory and Society*, 44 (5), pp. 415-444. <https://doi.org/10.1007/s11186-015-9256-5>

29. Hardt, Michael & Negri, Antonio. (2000). *Multitude, War and Democracy in the Age of Empire*. Nueva York: Penguin.

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

31. Harvey, David. (2007b). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

32. Harvey, David. (2008). *La condición de postmodernidad*. Madrid: Amorrortu.

33. Hathazy, Paul. (2013). (Re) Shaping the Neoliberal Leviathans: The Politics of Penalty and Welfare in Argentina, Chile and Peru. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 95, pp. 5-25. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9228>

34. Honneth, Axel. (2011). *La sociedad del desprecio*. Madrid: Trotta.

35. Julián-Vejar, Dasten. (2014a). La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista: Una contribución al debate desde América Latina. *Trabajo & Sociedad*, 23, pp. 147-168.

36. Julián-Vejar, Dasten. (2014b). Bases del modelo de valoración precario del trabajo en Chile. Acercamientos desde la política laboral y la cultura del trabajo. *Sociológica*, 81, pp. 119-160.

37. Julián, Dasten. (2017). Precariedad laboral en América Latina: contribuciones a un modelo para armar. *Revista Colombiana de Sociología*, 40 (2), pp. 27-46. <https://doi.org/10.15446/rcs.v40n2.66382>

38. Kalleberg, Arne. (2018). *Precarious Lives. Job Insecurity and Well-Being in Rich Democracies*. Cambridge: Polity.

39. Kergoat, Danièle. (2009) Dynamique et consubstantialité des rapports sociaux. Au: Dorlin, Elsa (ed.). *Sexe, race, classe pour une épistémologie de la domination* (pp. 11-126). Paris: PUF.

40. Klein, Naomi. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.

41. Klein, Naomi. (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. New York: Simon & Schuster.

42. Lazzarato, Maurizio. (2015) *Gobernar a través de la deuda. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.

43. Lee, Ching Kwan & Kofmann, Yelizavetta. (2012). The Politics of Precarity: Views Beyond the United States. *Work and Occupations*, 39 (4), pp. 388-408. <https://doi.org/10.1177/0730888412446710>

44. Lorey, Isabell. (2015). *State of Insecurity*. London: Verso.

45. Lugones, María. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, pp. 73-101. <https://doi.org/10.25058/20112742.340>

46. Mahmud, Tayyab. (2015). Precarious Existence and Capitalism: A Permanent State of Exception. *Southwestern Law Review*, 44, pp. 699-726.

47. Mészáros, István. (1995). *Beyond Capital: Toward a Theory of Transition*. New York: Monthly Review.

48. Mezzadra, Sandro y Neilson, Brett. (2016). *La frontera como método*. Buenos Aires: Tinta Limón.

49. Munck, Ronaldo. (2018). *Rethinking Global Labour*. Newcastle: Agenda. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5cg7wm>

50. Neffa, Julio César. (2010). La transición desde «los verdaderos empleos» al trabajo precario. En: De la Garza, Enrique y Neffa, Julio César (coord.). *Trabajo, identidad y acción colectiva* (pp. 43-80). México, D. F.: Clacso y Universidad Autónoma de México.

51. Neilson, David. (2015). Class, Precarity, and Anxiety Under Neoliberal Global Capitalism: From Denial to Resistance. *Theory & Psychology*, 25 (2), pp. 184-201. <https://doi.org/10.1177/0959354315580607>

[201]

52. O'Connor, John. (2010). Marxism and the Three Movements of Neoliberalism. *Critical Sociology*, 36 (5), pp. 691-715. <https://doi.org/10.1177/0896920510371389>

53. Paugam, Serge. (2010). *El trabajador de la precariedad*. Buenos Aires: CICCUS.

54. Petras, James & Veltmeyer, Henry. (2011). *Neoliberalism and the Social Movements: Mobilizing the Resistance*. In *Social Movements in Latin America. Social Movements and Transformation*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230117075>

55. Postone, Marcial. (2006). *Tiempo, trabajo y dominación social*. Barcelona: Marcial Pons.

56. Rachwel, Tadeusz. (2017). *Precarity and Loss: On Certain and Uncertain Properties of Life and Work*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-13415-0>

57. Rosa, Hartmut. (2010). *High-speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*. Pennsylvania: Penn State University.

58. Ross, Andrew. (2008). The New Geography of Work: Power to the Precarious? *Theory, Culture & Society*, 25 (7/8), pp. 31-49. <https://doi.org/10.1177/0263276408097795>

59. Sader, Emir. (2008). The Weakest Link? Neoliberalism in Latin America. *New Left Review*, 52, pp. 5-31.

60. Schram, Sandford. (2015). *The Return of Ordinary Capitalism. Neoliberalism, Precarity, Occupy*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190253011.001.0001>

[202]

61. Sassen, Saskia. (1988). *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge-New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598296>

62. Sassen, Saskia. (2003). *Los espectros de la globalización*. México, D.F.: Siglo XXI.

63. Sassen, Saskia. (2013). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Akal.

64. Sassen, Saskia. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid: Akal. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bdqr>

65. Schutz, Eric. (2019). Planetary Eco-Collapse and Capitalism: A Contemporary Marxist Perspective. *Forum for Social Economics*, 49 (3), pp. 257-280. <https://doi.org/10.1080/07360932.2018.1556177>

66. Scott, James. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México, D. F.: ERA.

67. Segato, Rita. (2016). *Guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.

68. Sennett, Richard. (2006). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

69. Silva, Beatriz. (2012). Las promesas de la modernidad puestas en juego. *Polis*, 31, pp. 279-291. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000100016>

70. Standing, Guy. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.

71. Standing, Guy. (2014). *Precariado: una carta de derechos*. Madrid: Capitán Swing.

72. Svampa, Maristella. (2012). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

73. Samid, Suliman & Weber, Heloise. (2019). Global Development and Precarity: A Critical Political Analysis. *Globalizations*, 16 (4), pp. 525-540. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1463739>

74. Spector, Alan. (2014). Racism and Capitalism - Crisis and Resistance: Exploring the Dynamic between Class Oppression and Racial Oppression. *Humanity & Society*, 38 (2), pp. 116-131. <https://doi.org/10.1177/0160597614534345>

75. Therborn, Göran. (2000). Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance. *International Sociology*, 15 (2), pp. 151-179. <https://doi.org/10.1177/0268580900015002002>

76. Vasapollo, Luciano. (2004). Trabajo precario y nuevas pobrezas en la fase de la competencia global. Reconstruir el bloque social antagonista para el conflicto capital-trabajo en una hipótesis de clase. *Laberinto*, 15, pp. 14-29.

77. Viveros Vigoya, Mara. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

78. Weidner, Jason. (2009). Governmentality, Capitalism, and Subjectivity. *Global Society*, 23 (4), pp. 387-411. <https://doi.org/10.1080/13600820903198719>

79. Weston, Kath. (2012). Political Ecologies of the Precarious. *Anthropological Quarterly*, 85 (2), pp. 429-455. <https://doi.org/10.1353/anq.2012.0017>

80. Wright, Erik Olin. (2012). *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.

[203]



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Mi cabeza levita cuando se marchita*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

76 x 96 cm

2020

Medellín



# La crisis de los sistemas democráticos en Nuestra América. Una reflexión psicopolítica a propósito de los estallidos sociales

*Julián Darío Bonilla Montenegro (Colombia)\**  
*Daniel Andrés Bonilla Montenegro (Colombia)\*\**

## Resumen

El actual sistema mundo ha presenciado diversos escenarios de confrontación desde los grupos subalternos que representan diversos modelos ideológicos frente a acciones generadas desde los centros de poder político estatal. Este artículo de reflexión busca analizar, desde una perspectiva psicopolítica, cuáles son los condicionamientos que se han impulsado, particularmente en Nuestra América, en las movilizaciones sociales contra diversas proyecciones políticas, independientes de su valoración ideológica. Se toma en cuenta el modelo del intuicionismo bergsoniano, recurriendo como criterio de análisis a los puntos convergentes que se han generado en los escenarios de protestas de la región. Se concluye que es necesario buscar alternativas para comprender los procesos de movilización y protesta social desde una perspectiva psicopolítica, así como la necesidad de reinterpretar los usos del poder en torno a estos fenómenos sociales en Nuestra América.

[205]

## Palabras clave

Acción Colectiva; Movimientos Sociales; Protesta Social; Psicopolítica; Suramérica.

**Fecha de recepción:** julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2021

---

\* Abogado, Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Ciudadanía y Derechos Humanos. Becario convenio 728/2015, Colciencias. Doctor (c) en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales. Docente investigador de la Universidad Libre de Colombia. Correo electrónico: juliand.bonillam@unilibre.edu.co - Orcid: 0000-0002-8059-1167 - Google Scholar: [https://scholar.google.com/citations?user=OFPX\\_XUAAAAJ&hl=es](https://scholar.google.com/citations?user=OFPX_XUAAAAJ&hl=es)

\*\* Psicólogo. Magíster en Desarrollo (c) Educativo y Social. Docente investigador de la Fundación Universitaria del Área Andina. Vinculado a Fundación Kadebra. Correo electrónico: dbonilla11@areandina.edu.co - Orcid: 0000-0003-1549-6312

### **Cómo citar este artículo**

Bonilla Montenegro, Julián Darío y Bonilla Montenegro, Daniel Andrés. (2021). La crisis de los sistemas democráticos en Nuestra América. Una reflexión psicopolítica a propósito de los estallidos sociales. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 205-229. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a09

## **The Crisis of Democratic Systems in Our America. A Psycho-Political Reflection on Social Outbreaks**

### **Abstract**

The current world system has witnessed different confrontation scenarios from the subaltern groups, that represent various ideological models, facing the actions generated from the center of State political power. This reflection article tries to analyze, from a psycho-political approach, what are the conditioners that have propelled, particularly in the region of Our America, the social mobilization against diverse political range, independent of his ideological assessment. It takes into account the model of the Bergsonian intuitionism, resorting to the convergent points that have been generated in the scenes of protests in the region as a criterion of analysis. It concludes that it is necessary to look for alternatives in order to understand the processes of social mobilization and outburst from a psycho-political perspective, as well as the need to reinterpret the uses of power around these social phenomena in Our America.

[206]

### **Keywords**

Collective Action; Social Movements; Social Protest; Psycho-Politics; South America.

## Introducción

En diversas regiones del mundo se ha presenciado un estallido social contra varias acciones políticas y sistemas de gobiernos. Desde las acciones de los chalecos amarillos en Francia hasta las protestas estudiantiles en Hong Kong, pasando por las fuertes manifestaciones en Iraq, todas han tenido como punto de inicio las protestas, valoradas por varios medios como políticas que buscan restringir derechos y prerrogativas a favor de la sociedad civil (Rachman, 2019, diciembre 29), abarcando procesos tanto en el ámbito político económico y social, pero que siguen siendo de difícil comprensión en términos comparativos debido a las disparidades que se presentan en los focos de protesta: regiones con altos niveles de Índice de Desarrollo Humano (IDH) como Francia o España frente a Estados en condición de fragilidad o debilidad institucional como Sudán o Venezuela.

Es importante considerar que «estos fenómenos sociales se producen en diferentes lugares, ya sean países del llamado sur global o “en vías de desarrollo”, y/o [sic] del norte global o “desarrollados”» (Bonilla, D., 2020, p. 91), lo que ha decantado en que se puedan identificar brotes de movilizaciones sociales, protestas y manifestaciones frente a los modelos dominantes en diferentes latitudes.

[207]

De todos los procesos de movilización los que más llaman la atención en este artículo corresponden a Nuestra América: en Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia se han presenciado, tanto con mayor y menor intensidad, como con mayor y menor consecución de ciertas metas, diversos contextos y formas de protestas, contra acciones políticas de diversa índole, tanto de carácter regional como de tipo nacional, que han tenido variaciones en su duración, así como impactos en la interacción de la sociedad civil con el Estado.

Venezuela puede ser incluido en este contexto de análisis, sin embargo, si se observa el espacio temporal de acción política y los factores que están anclados a favor y en contra de la figura de Nicolás Maduro y la trayectoria del proyecto político que actualmente él representa, surge una separación respecto a la súbita y, en cierta medida, sorprendente expansión de las protestas, las movilizaciones y acciones sociales en los cuatro Estados mencionados inicialmente.

En vista de lo anterior, este artículo busca configurar una reflexión respecto a las condiciones que se han presentado en Suramérica, un espacio

geográfico claramente definible dentro de Nuestra América, donde se han presentado particularidades históricas propias que han hecho de estos espacios de protesta un ejercicio expresivo y simbólico del inconformismo social y la brecha social, política y económica que se presenta históricamente, lo que ha permitido brotes expansivos relacionados a la protesta social.

Para esto, el artículo se acerca a estrategias derivadas de la psicopolítica, referente conceptual del trabajo del filósofo coreano Byung-Chul Han (2014a) que identifica como técnicas de dominación elementos relacionados al desarrollo personal y al individual, tales como la motivación, la competencia, el desarrollo de proyectos, así como la posibilidad de generar iniciativas u optimizaciones, lo que lleva a repensar las formas de dominación que se han constituido en los últimos años por parte de diversos poderes opresores contra la sociedad civil, junto con las razones y las formas de legitimación que han tenido los grupos de movilización social en la región.

[208]

Sumado a esto, en este artículo se aborda la propuesta intuicionista de Henri Bergson, ya que se reconoce como una «multiplicidad cualitativa y virtual de unas direcciones diversas en las que se actualiza» (Deleuze, 1987, p.10). Por lo tanto, permite potenciar algunas características del pensamiento del autor coreano, puesto que enfatiza en el desarrollo de las percepciones y la relevancia de lo efímero para su constitución desde las tensiones que surgen entre lo efímero y la memoria, ya que es indiscutible que el territorio de la intuición real, es decir, instantánea, en la que se basa nuestra percepción del mundo exterior, es mínima en comparación con lo que agregamos a partir de nuestra memoria (Bergson, 2003); adicionalmente, al acercarse a lo político se identifica que se relacionan con la posibilidad de mediar y razonar, situación que implica mucho tiempo, yendo en contraposición a la experiencia a corto plazo (Han, 2020).

Por esta razón, resaltar el intuicionismo y la psicopolítica ayuda a destacar las implicaciones que tienen ciertas acciones en el plano de lo personal, social y político que son efervescentes, pero que no se mantienen en el tiempo, puesto que terminan siendo pasajeras, ubicando la discusión primeramente en las percepciones de los ciudadanos, un elemento fundamental en la comprensión de este fenómeno social que entra en contraste con su permanencia o fugacidad, ya que en la percepción específica del sujeto intervienen tanto la memoria como la subjetividad. En este terreno, la subjetividad es producto de

nuestra conciencia, que comienza con ser memoria, se extiende y se contrae en una intuición única de una pluralidad de momentos (Bergson, 2003).

Es más, las sociedades contemporáneas se caracterizan por tener una serie de respuestas que no permanecen en el tiempo, sino solamente se vuelven una mera expresión efímera de los intereses de las comunidades o sujetos. Considerar la indignación frente a muchos procesos en la actualidad nos acerca a reconocer a esta sociedad como una sociedad dominada y ruidosa, pero sin impacto sustancial, ya «La sociedad de la indignación es una sociedad del escándalo» (Han, 2014b, p. 21). Debido a que en la actualidad se da prioridad a lo instantáneo, desplazando elementos que han sido recurrentes en el desarrollo como sociedad y no se promueven cambios significativos, hay más conexión respecto con a momento efímero de efervescencia social que a una discusión y transformación en los diferentes ámbitos sociales.

Tener en cuenta la relevancia de los asuntos psicológicos y políticos de los seres humanos inmersos en las sociedades contemporáneas nos ayuda a discutir el interés por comprender los mecanismos de dominación que operan a partir de la psicopolítica, puesto que en la sociedad surge un «giro a la psique, y con ello a la psicopolítica, [...] relacionado con la forma de producción del capitalismo actual, puesto que este último está determinado por formas de producción inmateriales e incorpóreas» (Han, 2014a, p. 42). Esto nos alerta respecto a elementos críticos de la resistencia social al momento de considerar las formas en las cuales se han expresado las crisis democráticas en Nuestra América y el afán de los Estados por dominarlas, justamente, a partir de un condicionamiento que «permite intervenir en la psique y condicionarla a un nivel prerreflexivo» (p. 25).

Con respecto al ejercicio de construcción del diseño metodológico, este artículo toma como base el manejo de recolección de información a través de estrategias de minería de datos (Sedeño, 2015), ya que un gran núcleo de los criterios de identificación de estos procesos es propio del momento histórico inmediato (Arcudia y Pérez, 2014), pues se originan a través de la información digital que es posible recabar en Internet, pero previendo que surja información que pueda clasificarse como falsa o que sirva como dispositivo retórico (Gómez, 2016) que alteren la percepción sobre las motivaciones particulares que han impulsado el momento histórico de estos fenómenos sociales.

[209]

## 1. Caracterización del momento histórico en el sistema mundo

Durante 2019 se vivió un momento histórico particular que permitió recordar otros escenarios que demostraban, en sus diversas etapas, la reivindicación de anhelos y pretensiones de los grupos subalternos en una clara oposición a la imposición de políticas dirigidas desde las altas esferas del poder político y que, claramente, se enfocaban en ampliar las brechas entre la población. Bajo este criterio, bien se podría pensar que 2019 fue un «año clásico para los disturbios populares» (Rachman, 2019, diciembre 29), con la característica de que, a diferencia de otros procesos, las regiones involucradas abarcaron una mayor cantidad de Estados, rompiendo la diferenciación clásica respecto a que el centro del sistema mundo protestaba bajo parámetros o condiciones diferentes a la periferia (véase cuadro 1).

**Cuadro 1.** Focos de protestas en el sistema mundo.

Región	País	Inicio	Causa
Oriente Medio Ampliado <sup>1</sup>	Argelia	22 de febrero de 2019	Abdelaziz Buteflika anuncia su aspiración a un quinto mandato presidencial.
	Irak	1º de octubre de 2019	Problemas económicos, posible influencia iraní en el Gobierno.
	Líbano	17 de octubre de 2019	Creación de un impuesto para aplicaciones telefónicas.
	Pakistán	27 de octubre de 2019	Denuncias de fraude electoral e imposición de ayudas del Fondo Monetario Internacional.
	Irán	15 de noviembre de 2019	Subida del precio de los combustibles.

<sup>1</sup> Oriente Medio Ampliado se refiere a la extensión de los países donde predomina el islam como religión, pero que no son árabes, como Irán, Afganistán o Pakistán, los cuales se encuentran en Asia, cubriendo la meseta iraní y la zona del Hindú Kush; esto en oposición a la categorización geopolítica convencional de Medio Oriente que restringe a los países de la península arábiga y, en ocasiones, del norte de África (Ozkan, 2011).

Cuadro 1. Focos de protestas en el sistema mundo.

Región	País	Inicio	Causa
Europa	Francia	17 de noviembre de 2018	Movimiento de los <i>Gilets Jaunes</i> contra el alza de los combustibles.
	España	14 de octubre de 2019	Sentencia del «procés» contra independentistas catalanes.
	Reino Unido <sup>2</sup>	19 de octubre de 2019	Manifestaciones contra el Brexit. <sup>3</sup>
	Georgia	Junio de 2020	Reforma electoral.
	Francia	5 de diciembre de 2019	Reforma pensional.
América Latina	Perú	30 de septiembre de 2019	Crisis del gobierno del presidente encargado, llamado a elecciones anticipadas.
	Ecuador	1º de octubre de 2019	Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, se retira el subsidio a los combustibles.
	Chile	19 de octubre de 2019	Aumento del pasaje del metro de Santiago.
	Bolivia	21 de octubre de 2019	Denuncias de fraude en las elecciones presidenciales.
	Panamá	30 de octubre de 2019	Reforma constitucional, oposición social.
	Colombia	21 de noviembre de 2019	Cambios en la política social y económica, corrupción y desigualdad.
Asia	Hong Kong	15 de marzo de 2019	Reforma legal para permitir la extradición de ciudadanos hongkoneses a China.

[211]

Fuente: elaboración propia a partir de Pasquali (2019, noviembre 21); BBC News Mundo (2019, noviembre 14; 2020, enero 31); Saura (2019, diciembre 1.º); Rachman (2019, diciembre 2019); El Comercio (2020, enero 9).

<sup>2</sup> Entiéndase que corresponde al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Las movilizaciones fueron más fuertes en Inglaterra y Escocia, dos de los cuatro países que conforman en Reino Unido (Ramos, 2019, octubre 19).

<sup>3</sup> Expresión que combina las palabras *exit* y *british*. Surgió debido al triunfo del referendo que permitió el retiro del Reino Unido de la Unión Europea y que se celebró en junio de 2016 (BBC, 2020, enero, 31).

Con el cuadro 1 se puede rescatar para este ejercicio, en primer lugar, que los procesos de movilización y acción social han tenido distintas motivaciones, que están articuladas a diferentes procesos, por ejemplo, políticos —fraude electoral o reelección—, económicos —subida de precios de transporte público, modificación en sistemas de seguridad social— e incluso legales —transformación de los modelos de punición—; en segundo lugar, llama la atención la proximidad temporal en la aparición de los procesos de protesta, lo que haría suponer que esto correspondería a una suerte de efecto dominó, en donde se considera que si algo pasa en una región debe ocurrir también en otra.

Es necesario enfatizar el hecho de que los procesos de movilización pudieron mantener un contacto de información permanente debido a la difusión masiva a través de redes sociales. Este aspecto es significativo, ya que la adquisición y repercusión del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación sirven para transformar los criterios respecto a por qué se genera la movilización, cuáles son sus causas y cuáles podrían ser sus consecuencias (Resina, 2010), algo que tuvo su primer momento de identificación como factor de influencia en los procesos del sistema internacional, a consecuencia de las acciones presentadas en el contexto de los levantamientos sociales en la Europa que vivió las afectaciones de la crisis económica de 2008 y en donde se comenzó a visibilizar el impacto de los procesos del manejo de redes sociales (Bonilla, J., 2013), fenómeno etiquetado como «efecto Facebook», demostrando que «las tecnologías y la comunicación jugaron sic] un papel clave en las luchas por una democratización [...] en un movimiento de abajo arriba» (Marí y Santos, 2016, p. 3).<sup>4</sup>

[212]

## 2. El contexto *nuestroamericano*

Ahora bien, Nuestra América también fue una región que presenció diversos espacios de movilización social como forma de oposición a varias de las acciones presentadas desde los gobiernos, tanto de forma explícita

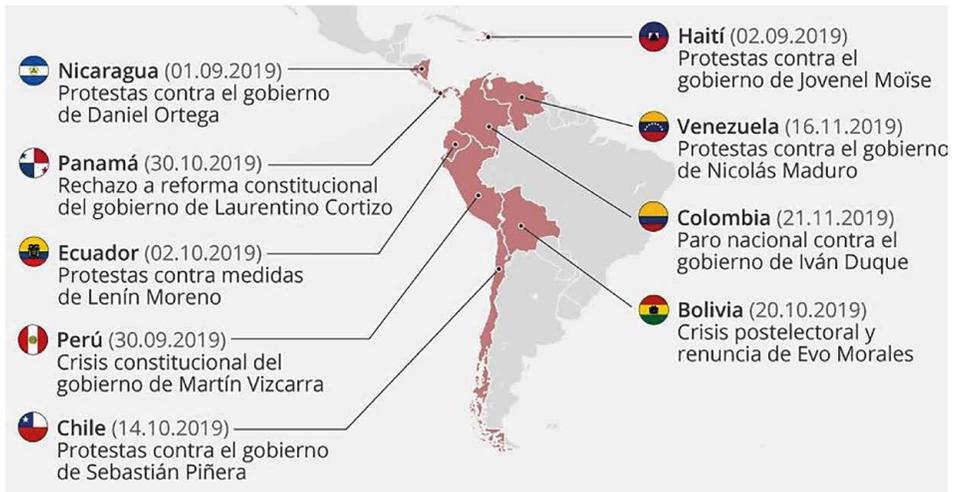
---

<sup>4</sup> Son necesarias dos caras para comprender este fenómeno: por un lado, la visión positiva, incluso algo idealista, ha querido ofrecer la idea de que el uso de las redes sociales ha permitido una ruptura con los modelos de control tradicionales, así como la posibilidad de generar espacios de difusión que no tienen controles de censura por parte de los gobiernos. Sin embargo, en los últimos años, con el auge del manejo de las noticias falsas —*fake news*— se ha podido entender que esto ha sido una estrategia muy bien desarrollada desde sectores autoritarios para mantener una situación de permanente temor a la sociedad civil, fortaleciendo sus posturas conservadoras o retardatarias, así como aumentando sus posibilidades de triunfo electoral.

como implícita. Es importante mencionar que este tipo de movilizaciones no tuvieron un foco ideológico común, ya que se vieron involucrados en este escenario gobiernos tanto de izquierda —Bolivia— como de derecha —Ecuador, Chile y Colombia—; además, como es posible identificar en el cuadro 1, fueron condiciones diversas las que llevaron a que se presentaran las acciones de manifestación y movilización social, aunque una excepción a este proceso corresponde al caso colombiano, ya que esta se podría considerar más coordinada en comparación con las demás, debido a que su surgimiento fue acordado por diversos sectores sociales sobre la base de una alta acumulación de descontento social, en tanto que los otros países presenciaron acontecimientos concretos como la eliminación de subsidios o resultados electorales.

El mapa 1 puede permitir un acercamiento más detallado en relación con los espacios geográficos en donde se efectuaron los procesos de movilización y sus causas.

**Mapa 1.** Protestas y movilizaciones en Nuestra América.



Fuente: Pasquali (2019, noviembre 21).

Como se puede apreciar en el mapa 1, fueron diversos los criterios que permitieron que se generara un proceso de activismo social muy marcado en la región, teniendo diferentes grados de acción social y de resultados alrededor de los motivos de las protestas. Esta diversidad se convierte en un tema de interés para su investigación y conceptualización. Por esta razón,

es importante sedimentar algunos elementos que puedan ser una ruta de análisis para este fenómeno social. Lo que se propone a continuación corresponde a la caracterización teórica que sirve para poder comenzar con el reconocimiento de ciertos aspectos comunes vinculados con la connotación de una psicopolítica que se vincula a los factores de movilización.

### **3. La psicopolítica y formas de transición de la conducta política**

En este ejercicio académico se busca hacer la construcción de un análisis tomando como criterio la base conceptual de la propuesta de Han (2014a), la cual considera que se han configurado nuevas estrategias de poder desde las formas políticas neoliberales, construyendo procesos de control «inteligente» en donde se ven involucrados los procesos y las prácticas actuales de difusión de la información por parte de los medios de comunicación de masas, así como la cada vez más elevada dependencia a las redes sociales.

[214] De acuerdo con el autor, existe una serie de patrones de comportamiento que afectan el inconsciente colectivo —consideración relevante dentro de los ejercicios de estudio de la psicología política (Ernst, 2010)— mediante diversas formas de manejo y regulación de las emociones, con el fin de enfocarse en procesos de consumo que impidan que realmente se desarrollen procesos tipo revolucionario. Este ejercicio conlleva a reconocer que determinados patrones de conducta pueden servir para generar procesos de modificación o transformación en diversas formas de representación —cómo entiendo— e identificación —quién soy— de tipo social, lo que puede conducir a que se configuren condiciones específicas de acción que impulsen a los individuos a actuar de acuerdo con criterios subjetivos que pueden verse identificados con patrones de tipo colectivo, los cuales mantienen la actual hiperindividualización que permite que sea el mismo individuo quien manifieste, creyendo que actúa de forma autónoma, sus patrones de conducta, los cuales, en ocasiones, considera que deben ser reflejados mediante espacios de comunicación digital como las redes sociales.

Lo expuesto sirve para poder reconocer que se han producido en la región escenarios de movilización que pueden basarse en una serie de criterios compartidos, pero que, en esencia, son formas subjetivas que se enmarcan en las acciones o prácticas psicosociales desde donde pueden tener una capacidad vinculante o efectiva, en relación con los resultados de

la acción social para efectuar procesos de transformación en las formas de interacción de todo el entramado social. Esto genera un terreno peligroso al reconocer que las tecnologías y lo entendido como *mass media* permiten que el sujeto se aíse significativamente y pierda su posibilidad de agenciamiento respecto a las dinámicas propias de la protesta y movilización social. En este punto cabe resaltar que las diferentes estrategias desde la psicopolítica se expresan al momento que un sujeto, recurriendo a diferentes redes sociales o tecnologías, se manifiesta en la virtualidad, desajustando las posibilidades de generar procesos de cambio social.

En suma, es un peligro latente frente a las diferentes estrategias del Estado para mantener el control y reducir especialmente las condiciones del ser humano a una fracción que aparenta contacto pero que carece de este. En este sentido, cabe realizar la siguiente pregunta: ¿cómo reconocer si los procesos políticos tienen connotaciones derivadas de las formas de interacción de tipo psicológico? Un valor de apreciación proviene de los aportes establecidos desde el campo de la psicología política crítica, una apuesta que considera que: «En la medida en que una actividad promueva los intereses de un determinado grupo social y que afecte o influya en el equilibrio de las fuerzas sociales y en el orden social tal como se encuentran en un determinado momento, esa actividad tiene carácter político» (Bustos, 1990, p. 214).

[215]

Al momento de conformar una analogía en relación con los criterios de reflexión para los procesos de las manifestaciones sociales que se han presentado en la región, se puede identificar claramente que existe una razón y motivación política que han generado el impulso a esta clase de actividades; sin embargo, lo que hace falta por identificar es el reconocimiento, en caso de que exista, de los puntos en común que se pueden presentar en estos procesos.

El análisis respecto de estos procesos de interpretación se aplicará el proceso intuicionista de Bergson (2003). Esta propuesta sirve para explicar «la relación del yo con el universo que le rodea desde el ámbito de la subjetividad [...] que será uno de los elementos decisivos para dar respuestas a las múltiples dicotomías del mundo moderno» (Mascato, 2009, p. 67). Esto, teniendo en cuenta que el Estado condiciona a partir del uso de las tecnologías, expulsando a las personas de las dinámicas sociales y buscando estrategias para responsabilizarlos de sus acciones sin posibilidad de confrontar

las inconsistencias del Estado, lo que resulta en un proceso de subjetivación frente a las dinámicas que les imponen a los sujetos.

Conforme a lo anterior, Han (2014a) afirma que «Hoy se realiza otro cambio de paradigma. El panóptico digital no es ninguna sociedad biopolítica disciplinaria, sino una sociedad psicopolítica de la transparencia» (p. 106). Con esta expresión el autor define una sociedad que se embarca en el libre acceso a la información, en la cercanía, en lo uniforme, elementos que en apariencia distinguen la libertad y la democracia, pero que distinguen el control y la dominación para evitar inconformidades entre los ciudadanos. De hecho, «la transparencia es en sí positiva. No mora en ella aquella negatividad que pudiera cuestionar de manera radical el sistema económico-político que está dado» (Han, 2013, p. 22). Además de esto cabe señalar que «la violencia de la positividad no presupone ninguna enemistad. Se despliega precisamente en una sociedad permisiva y pacífica. Debido a ello, es menos visible que la violencia viral» (Han, 2012, p. 22). Esto demanda repensar estrategias de comprensión, emancipación y transformación que aludan a la reflexión crítica de los cambios y convulsiones propios de las estrategias de dominación de las sociedades.

#### [216] **4. Nuestra América: crisis democrática y procesos de transformación**

La primera forma de reconocimiento común de los procesos de movilización corresponde al hecho que estos fueron iniciados y sostenidos en su mayoría por una nueva clase social: el precariado (Standing, 2013). Este corresponde a un proceso variado dentro de las categorías económicas y sociales vinculantes, pero que se caracteriza por la ausencia de una identificación plena como clase colectiva. Por regla general, las condiciones de precarización se identifican como una tendencia dominante que establece patrones concretos de comportamiento sobre este grupo, bajo el temor de perder varios de lo que se consideran son beneficios adquiridos, pero que, en la realidad, retomando el ejercicio de análisis de Han (2014a), solamente corresponde a bienes de consumo descartables que cada vez se consideran con una mayor fortaleza y dependencia para su interacción con los individuos.

Otra característica vinculante de todos los procesos de movilización que se han presentado en la región corresponde al hecho de la constitución de un criterio de abandono por parte de la clase gobernante, considerando que muchas de las leyes o reglamentaciones son una burla para este grupo social

diverso (Bartolomé, 2012). Ahora, existe una aparente armonización entre las clases sociales de la base de la pirámide socioeconómica. La concentración de la riqueza se acentúa cada vez más y esto conlleva a que se vea afectada la representación política de estos grupos ante las instancias de deliberación democrática, lo que se demuestra en el hecho de que se «recrean y reinventan un modo específico de [...] rebelión [...] que en su masividad y espontaneidad arrasa con la escasa legitimidad política» (Grüner, citado por Torres y Arúe, 2013, p. 113).

Y no solo esto, se alerta respecto a la pérdida de poder transformativo de estos movimientos sociales que surgen de la ruptura del pacto social, ya que terminan siendo una respuesta pasajera, pero sin injerencia política que logre modificar o transitar hacia un cambio: «no se forma ninguna comunidad en sentido enfático. Surgen solamente acumulaciones o pluralidades casuales de individuos aislados para sí, de egos, que persiguen un interés común, o se agrupan en torno a una marca (*Brand communities*: comunidades de marca)» (Han, 2013, p. 93). Lo que alerta respecto a la poca posibilidad de cambio dentro de la sociedad y a estrategias que surgen dentro de los diferentes bloques del poder para afincarse en el lugar privilegiado de la desigualdad social, excluyendo al resto.

[217]

Sumado a esto, las élites, las cuales históricamente han mantenido el control del poder político en estos países —con excepción del caso boliviano, en donde se podría configurar que el sujeto reprimido es la misma élite racista que considera que se ha presentado una pérdida de valores y principios correctos con la presidencia de Evo Morales y su reivindicación de un proyecto desde la base indígena—, también representan los sectores más aventajados social, económica y educativamente, lo que conlleva a que consideren que deben permanecer aislados del resto del cuerpo social (Alvarado, Ospina y García, 2012).

Incluso al lograr construir procesos simbólicos de interacción, que también pueden ser hábilmente manejados por medio de las redes sociales, lo que finalmente se consigue es una fragmentación de la idea de nación, entendida aquí como un criterio de unificación social de carácter cultural, así como el aumento de la desconfianza en la credibilidad de los procesos democráticos de participación electoral, pues, ¿de qué sirve elegir mediante el voto si al final se generan procesos de opresión y menosprecia a la base electoralmente activa?

Christopher Lasch (1996) reconoce que desde las mismas élites se genera ese proceso de fragmentación del pacto social, de aquella idea democrática que supone que los procesos de organización del cuerpo político y social dentro del Estado corresponden a un contrato social, construyéndose un modelo narcisista de democracia en donde se traza «una estructura compartida que filtra el modo que tenemos de razonar, o más bien, de *opinar*» (Martínez, 2015, p. 191), lo que implica que se reconfiguran nuevas formas de diferenciación en los campos de interacción social, político, económico y cultural, instituyendo de esta manera formas de reducción de la calidad de la democracia, la cual termina siendo referenciada en el campo discursivo como el dispositivo formal, legal y periódico por medio del cual se efectúa la transición de determinados gobernantes, pero que, en gran medida, lo que establece es el aprovechamiento del Estado por parte de las clases gobernantes mediante transiciones entre diversos grupos en la cúspide de la pirámide de los espacios de gobierno estatal.

## 5. La oposición, la multitud y la movilización

[218]

Cuando Michael Hardt y Toni Negri (2004) quisieron ofrecer una idea acerca de la multitud y su capacidad de ser un movimiento de transformación «que armonizaba con las fuerzas y los deseos que se extendían horizontalmente por todo el globo, redoblados por el descubrimiento de otras relaciones y otros territorios» (Hardt y Negri, 2002, p. 83), creyeron encontrar un referente particular que serviría como punto de organización de la acción social que lograra enfrentar las acciones sistemáticas de imposición de un sistema de dominación económico inspirado en los criterios del orden neoliberal. Esto podía configurar condiciones de manifestación variadas de acuerdo con los puntos de descontento que fueran reconocibles desde el proceso mismo de la interacción social. Pero «para que ese descontento pueda traducirse en acción política, es necesario que responsabilicemos a algún agente externo de esa situación. Si no existe ese proceso de atribución externa, ya sea *al gobierno a otro grupo social*, la movilización no tiene sentido» (Sabucedo, Rodríguez y López, 2000, p. 347. Énfasis añadido).

Este criterio de atribución se ha construido dentro del escenario *nuestroamericano* tomando como base la asignación de justificantes para la movilización que, siendo particularmente subjetivos, no han logrado aglutinarse bajo un liderazgo específico, lo que conlleva a que puedan presentarse diversas formas de interpretación sobre los planes de acción

y las estrategias que deben efectuarse durante y después del proceso de movilización, una vez se hayan evaluado sus resultados. No obstante, también la movilización reciente ha demostrado que se puede construir un proceso acéfalo en cuanto se reconoce que las formas de divulgación, así como las propuestas de reorganización de los diversos aparatos estatales, se construyen mediante formas de interpretación totalmente aisladas de la realidad social, en donde prevalece la identificación de una estética (Fernández, 2003) que representa el estilo social construido desde el sector de las élites y que configura, a modo de cascada, la normalización de los demás procesos de interacción en las demás capas sociales.

Adicionalmente, existe otro criterio compartido que ha tenido eco en las experiencias enmarcadas en los procesos que se comienzan a gestionar en la etapa posterior al nacimiento de la protesta. En el cuadro 1 se comentan las razones por las cuales se considera que se inician los movimientos de protesta en los países, sin embargo, es necesario enfatizar que estos no han sido los únicos criterios de legitimación social de la movilización o protesta social. Es posible considerar que en varios casos, siendo el más simbólico Chile, las protestas no se han detenido<sup>5</sup> únicamente porque desde Presidencia se haya revocado la medida que buscaba aumentar el costo del pasaje en el metro de Santiago, sino que el proceso fue extendiéndose para llegar incluso a exigir la destitución del presidente, un cambio real en el sistema de pensiones o la realización de una Asamblea Constituyente para la modificación de la Constitución Política, herencia del régimen militar de Augusto Pinochet. Este espontaneísmo ha servido para lograr articular todas las situaciones de malestar social (Moriconi, 2009) que ha vivido gran parte de la sociedad chilena.

[219]

Es desde el ejercicio de la movilización y su espontaneidad que se marcan algunas inquietudes respecto a la representatividad que han tenido los procesos de acción social. En primer lugar, se configura cierta ambigüedad sobre cuál puede ser el impacto real de todas estas medidas y pretensiones generadas sin una base justificante clara, lo que puede permitir que se presenten conflictos de interpretación entre los diferentes grupos que han conformado la base de la movilización, ya que es probable que cada sector comience a interpretar las condiciones de éxito o fracaso de acuerdo con

---

<sup>5</sup> Al momento de redactar este artículo, incluso con la vigencia de la pandemia del SARS-CoV-2, la cual permitió la conformación de nuevos modelos de represión estatal como medida para contener la expansión de contagios.

sus propias valoraciones, considerándolas más importantes que las demás. En segundo lugar, al momento de identificar las circunstancias del surgimiento de la espontaneidad es probable que se construyan desde los centros de poder mecanismos adicionales de regulación y adaptación que permitan mantener vigente la idea, incluso cuando se sostenga el *statu quo* (Garzón, 2008).

En una comparación de tipo diacrónico es posible reconocer que esto es parte del legado del proceso anclado al Mayo del 68, en el cual, luego del estallido de la movilización de los jóvenes estudiantes franceses —que como es posible constatarlo en la coyuntura actual, generó una resonancia muy alta que permitió su expansión por otras regiones del mundo—, las élites en el poder reorganizaron parte de sus discurso, tomaron para sí algunas de las categorías y conceptos construidos desde la movilización, ajustaron su campo definicional y lograron mantener una suerte de expectativa sobre la posibilidad real de lograr un cambio.

[220] De forma similar se puede pensar en lo que ocurrió luego de la crisis de las hipotecas *sub prime* en Estados Unidos, cuando se creyó que incluso el sistema capitalista entraba en una fase de crisis inevitable; o durante 2010 y 2011, cuando se generó el proceso de transformación social en los países árabes, que llevaron al derrocamiento de algunos gobiernos. El sistema capitalista sigue vigente, cada vez con mayores ambiciones de expansión y de reorganización para satisfacer la acumulación de capital y, en el Medio Oriente, varios Estados entraron en guerra civil o se han instaurado gobiernos militares o de otras formas de autoritarismo —democracias iliberales o liderazgos autoritarios—.

Este punto es importante observarlo dentro del contexto colombiano, fenómeno que se pensaba inédito en la historia del país —Colombia se ha caracterizado por la poca movilización social, tal vez como consecuencia de las diversas formas de violencia armada en su historia y que han reprimido la posibilidad de su aceptación por el temor generado—, contando como excepcional el Paro Cívico Nacional de 1977 (Archila, 2016). Esto permitió que se haya despertado en diversas capas sociales las posibilidades de lograr cambios particulares a partir de las diversas críticas promovidas en este momento de acción social. Sin embargo, esto no ha logrado tener la fuerza suficiente para impedir que el gobierno siga insistiendo en las reformas económicas de corte neoliberal, ya que se mantiene la idea de generar

reformas que mejoren algunos indicadores económicos, pero que también lograrán aumentar las brechas de desigualdad en el país.

Esto no es así en los casos de Ecuador o Bolivia, en donde la acción social, especialmente desde la base indígena, siempre ha desempeñado un campo de identidad y representación política muy fuerte que ha logrado demostrar la capacidad del pueblo de estos Estados cuando busca garantizar el cumplimiento de sus exigencias, independientemente de las formas de gobierno o de las interacciones, a veces violentas, que pueden presentarse frente a la fuerza pública.

## **6. ¿Por qué se habla de crisis? ¿Hay alternativas de solución?**

En todo el proceso de presentación de las características de los procesos de movilización social en la zona sur de Nuestra América se puede identificar la existencia de una crisis democrática, la cual no puede identificarse bajo un criterio convencional, esto es, existencia reiterada de fraudes electorales o de acciones que impiden un verdadero ejercicio de actividad democrática en la región, sino por el hecho de que se ha perdido la confianza en lo que resulta posterior a la actividad electoral. Hay quienes consideran que, en ese caso, siempre ha existido crisis de la democracia porque siempre ha habido diversas formas de fraude. Lo que debe considerarse es que, a pesar de las acciones de corrupción electoral presentes en todo proceso de participación política electoral, no se puede considerar la presencia de escenarios masivos que impidan la revisión y supervisión de los resultados, así como la acumulación excesiva de votos en procesos de carácter nacional a favor de un determinado candidato. En la actualidad, la sociedad vive en un constante proceso de mediatización y conformación de identidades políticas, las cuales buscan ser cooptadas por parte de determinados grupos dentro de las clases políticas con el fin de garantizar la legitimación de su accionar, ofreciendo la imagen de un contacto directo, así como del reconocimiento de que ese grupo social realmente se encuentra afectado y, por lo tanto, realmente se trabajará para otorgarle su ayuda. Sin embargo, la clase política está cada vez más alejada de la ciudadanía y no tienen la capacidad real de comprender su entorno interactivo, no logran demostrar ni ofrecer alternativas que satisfagan lo suficiente a la población.

[221]

En este caso, se puede hablar de crisis porque existe un malestar difuso que representa «una sobreinterpretación del estado de ánimo de la población y de las consecuencias que se derivarían de este» (Beyer, 2015, p. 109), lo que altera la confianza que la sociedad debería en el Estado. La crisis, entonces, debe considerarse democrática porque quebranta la necesidad de construir una representación ciudadana y una adecuada interacción entre el grupo de gobernantes frente a los gobernados, porque aquellos generan una «incapacidad de entregarles certeza a los ciudadanos en áreas que son claves para su seguridad económica y personal» (p. 109).

¿Existen algunas formas de solución?, ¿son viables? Se puede caer en un error de interpretación si se considera que este trabajo es un ejercicio de carácter prospectivo. Lo que se busca es identificar algunos puntos sobre los derroteros de la movilización, estableciendo qué condiciones sirven para reforzar su legitimación y que esto genere un reconocimiento serio desde las élites gobernantes, evitando que sea desde esas mismas élites que se configuren procesos de difusión de información falsa en contra de los valores de la movilización y la acción social.

[222]

En primer lugar, debido a la gran cantidad de información que diariamente se recibe mediante diversas formas de comunicación en red, se han desintegrado en gran medida los criterios de validez de muchas de las propuestas de necesidad de reforma o se ha radicalizado la respuesta frente a estas, lo que ha llevado a considerar elementos como las *fake news* o la posverdad, los cuales deberían entrar en el debate público para valorar su efecto y sus usos en relación con el manejo emocional y la conformación de las decisiones políticas.

En Bolivia, por ejemplo, luego de la renuncia de Evo Morales, comenzó un proceso de aproximación política por parte de grupos fundamentalistas evangélicos que consideran que debe ser más importante la biblia que la Constitución o que el único criterio para reorganizar el país es la palabra de Dios (Expansión, 2019, noviembre 15). En Colombia, como una forma de oposición a las actividades del Paro Nacional se ha difundido la idea de la infiltración de la guerrilla en las marchas, la presencia de «vándalos» o incluso la desproporción de considerar que todo el proceso de movilización es una estrategia coordinada por parte de actores externos (Jojoa, 2019, noviembre 17). Situación similar a la que se vivió en Ecuador (Infobae, 2019, octubre 10) y Chile (Sfeir, 2020, junio 7) donde se culpaba a actores extranjeros de ser los

determinadores de las protestas como parte de una estrategia para tomarse el poder. Si no se logra un modelo de revisión y filtro de la información este tipo de acciones podrán seguir siendo efectivas y afectarán cualquier intento adicional de buscar reformas a las problemáticas sociales de la población.

De igual forma, se hace necesario construir procesos en donde el sujeto tenga una verdadera capacidad de participación que vaya más allá de su vinculación a los procesos de movilización. Es necesario una valoración más precisa del qué se quiere y cómo se puede llevar a cabo, que quiebre la identificación con simples vaguedades que no logran aglutinar realmente más sectores sociales. No es posible, bajo este criterio, excluir al observador ni la construcción de significados que se generen gracias a las acciones de protesta, pretendiendo aislarlas del entorno social que han permitido su surgimiento (Arcila, Mendoza, Jaramillo y Cañón, 2010).

Es importante, además, que se logre una ruptura con el modelo que se ha venido implantando para justificar el desarrollo del Estado. Esa visión estructural que suele ofrecerse bajo la condición de que lo propuesto es un verdadero modelo de éxito desconoce las disparidades que se presentan entre las capas sociales (Beyer, 2015), y solamente funciona como una suerte de anteojeras para los diseñadores de políticas públicas que consideran que sus modelos no aceptan ninguna forma de cuestionamiento desde la ciudadanía porque, al final de cuentas, toda la ciudadanía recibirá, en mayor o menor medida, beneficios por parte de estas políticas.

[223]

## **A modo de conclusión**

Las democracias han fallado desde su propuesta inicial y se ha visto cómo estas se transforman en formas de gobierno que cooptan el poder para satisfacer determinados beneficios a ciertos sectores de la sociedad. Así, lo que realmente se presenta en el momento histórico actual, más que un sistema democrático es una forma de oligarquía electiva (Watson, 2005), lo que permite que se generen las condiciones de insatisfacción que hacen que se viva bajo un proceso de crisis de democracia manifestado en los últimos meses en las diversas formas de movilización social en algunos países de la región.

Por otro lado, la responsabilidad de los sujetos debe ser resignificada, reubicada frente a las posibilidades de cambio y las relaciones que se tejen

entre la ciudadanía, ya que las sociedades contemporáneas se han encargado de individualizar y promover la autoexplotación de los sujetos, puesto que en la actualidad «quien fracasa en la sociedad neoliberal del rendimiento se hace a sí mismo responsable y se avergüenza, en lugar de poner en duda a la sociedad o al sistema» (Han, 2014a, p. 18). Esto representa, en cierta medida, un contrapeso para los movimientos, resistencias, manifestaciones y protestas, dispersando la posibilidad de transformación en el contexto. Ya que el diseño de las sociedades contemporáneas, desde la mirada de Occidente, acoge la necesidad de promover el autoaislamiento y disminuir los vínculos sociales de las personas, e incluso se ha comenzado a desvalorizar la agremiación o los procesos comunales porque el modelo no permite una vinculación potenciabile.

Asimismo, se debe procurar ajustar los procesos colectivos para que no terminen siendo dispersados por las estrategias de dominación de quienes ejercen el control, puesto que se han dedicado a generar procesos en los cuales se deslegitima, invisibiliza y dispersan las apuestas de resistencia, de hecho, «las olas de indignación muestran una escasa identificación con la comunidad. De este modo, no constituyen ningún nosotros estable que muestre una estructura del cuidado conjunto de la sociedad» (Han, 2014b, p. 13). Por lo cual, posibilitar aspectos relacionales, personales y colectivos que fortalezcan las prácticas de cuidado y autocuidado de la ciudadanía puede contribuir a fortalecer los grupos y las comunidades que pretenden resistir en las sociedades contemporáneas.

En suma, es importante reconocer espacios de acción social como las vocerías y los liderazgos, puesto que son reconocibles dentro de las dinámicas sociales, colectivas y comunitarias que vinculan la ciudadanía con el Estado; así como revisar los procesos, estrategias y tácticas que se vinculan al ejercicio del poder al momento de acceder a un espacio político determinado, ya que los liderazgos políticos actuales se han encargado de desacreditar los procesos democráticos que los han llevado al poder, permitiendo de forma directa o indirecta el debilitamiento de las instituciones estatales que no les sean funcionales a sus intereses (Levitsky y Ziblatt, 2018). Por ese motivo una de las pocas instituciones que no se ven afectadas son la militar y de policía, ya que deben seguir encargándose de la seguridad de determinados espacios geográficos y sectores sociales. Este proceso de debilitamiento ha sido una de las condiciones por las cuales se puede apreciar el descontento y el desánimo

[224]

de una amplia capa de grupos sociales en relación con sus perspectivas hacia el futuro o en la inserción a procesos de cambio.

Las diferentes estrategias que se han llevado a cabo por parte de los países han logrado impulsar una suerte de dictadura invisible que desarticula las posibilidades de movilización social, un impulso que tiene el riesgo de perderse en la innumerable producción de información y en la hipervelocidad en la que nos encontramos inmersos. En este sentido, se debe reconocer la propuesta de la psicopolítica respecto a la manera en que se han individualizado y responsabilizado a los sujetos durante el desarrollo de nuestras sociedades basados en la autoexplotación y en la positividad.

Lo que debe tenerse en cuenta corresponde al hecho de replantear las formas de movilización social, logrando identificar los criterios comunes y acciones sociales entre los distintos sectores que han logrado su participación, aunque ahora es más que todo una práctica subjetiva, tratando de alejarse de las formas de control que se han gestado mediante las estrategias de dominación que ha logrado identificar Han (2014a), las cuales priorizan elementos psicológicos y que atacan al sujeto enclaustrado en su individualidad. Por otro lado, el control psicopolítico que han querido construir las élites debe ser afrontado mediante otras formas y estrategias de acción que permitan resistir a la individualización, a la autoexplotación, a la aparente libertad que nos han dado dentro de la sociedad, así como a evitar la recepción permanente de información falsa y el silenciamiento sistemático de la resistencia social.

[225]

Asimismo, es importante operar en los diferentes niveles de análisis y comprensión respecto a las acciones y comportamientos de las manifestaciones, protestas o movilizaciones, ya que a partir de los vínculos que se construyen en nuestras sociedades es posible reconocer otras formas de expresarlas, lo que lleva a buscar estrategias alternativas para acercarse a dichos fenómenos sociales, los cuales se consolidan en diferentes lugares y latitudes, tensionando la relación entre ciudadanía y Estado.

Los procesos de manifestación no han acabado en la región, algunos han perdido su impulso, otros han mutado para poder vincularse a otras formas de acción social. Lo que debe tomarse en consideración es la necesidad de que la base social se mantenga activa y logre servir de contrapeso real a las acciones de debilitamiento de la democracia que se

han desarrollado en la región, conformando de esta manera alternativas reales y eficientes de comunicación y reconocimiento frente al Estado. Esto no puede considerarse como una derrota, sino un llamado de atención para agenciar estrategias de transformación y validar la legitimidad de las protestas y los movimientos sociales.

Esto permite enlazar procesos alternativos que buscan una transformación en Nuestra América, pero que están en riesgo de sufrir alteraciones a partir de los nuevos modos de ejercer el poder e incluso deslegitimar sus acciones en los ámbitos interno y externo del Estado, por lo cual es importante establecer criterios y puntos de fuga para el reconocimiento de alternativas de acciones que puedan vincularse a los estallidos sociales dentro de los territorios, logrando una reinterpretación de estas acciones en diferentes ámbitos, contextos y escenarios de participación, y no meramente una respuesta masificada efervescente, pero sin contundencia.

## Referencias bibliográficas

- [226] 1. Alvarado, Sara; Ospina-Alvarado, María y García, Claudia. (2012). La subjetividad política y la socialización política desde las márgenes de la psicología política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10 (1), pp. 235-256.
2. Arcila, Paola; Mendoza, Yency; Cañón, Óscar y Jaramillo, Jorge. (2010). Comprensión del significado desde Vygotsky, Bruner y Gergen. *Diversitas. Perspectivas Psicológicas*, 6 (1), pp. 37-49. <https://doi.org/10.15332/s1794-9998.2010.0001.03>
3. Arcudia, Isabel y Pérez, Francisco. (2014). Historia oral e historia inmediata. La recuperación del sujeto educativo mediante la historiografía crítica. *Nóesis*. 23 (46), pp. 306-331. <https://doi.org/10.20983/noesis.2014.2.11>
4. Archila, Mauricio. (2016). El Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977. Un ejercicio de memoria colectiva. *Revista de Economía Institucional*, 18 (35), pp. 313-318. <https://doi.org/10.18601/01245996.v18n35.18>
5. Bartolomé, Castor. (2012). El *homo sacer* y la ciudad antigua. Abandono y gobierno de la vida humana, un diálogo con Giorgio Agamben. En: Bartolomé, Castor. y Duarte, Rubén. (Coord.). *La urbe global y el gobierno de la vida humana. Justicia alteridad y memoria en los espacios de poder*. (pp. 25-48). Bogotá, D. C.: Universidad Libre de Colombia, Asociación Iberoamericana de Filosofía Política.
6. BBC News Mundo. (2019, noviembre 14). Protestas en Hong Kong: las controvertidas tácticas de los manifestantes en sus enfrentamientos con la policía. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50417321>

7. BBC News Mundo. (2020, enero 31). Qué es el Brexit y otras 5 preguntas básicas para entender la salida del Reino Unido de la Unión Europea. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46521624>
8. Bergson, Henri. (2003). *Matière et mémoire. Essai sur la relation du corps à l'esprit*. Québec: Université du Québec à Chicoutimi. <https://doi.org/10.1522/cla.beh.mat>
9. Beyer, Harald. (2015). Diagnósticos alternativos sobre la crisis de confianza. *Estudios Públicos*, 140, pp. 107-136. <https://doi.org/10.38178/cep.vi140.179>
10. Bonilla, Daniel. (2020). Protesta social y movilizaciones como contextos de interés para la psicología social en Nuestra América. *Poiésis*, 39, pp. 89-98. <https://doi.org/10.21501/16920945.3756>
11. Bonilla, Julián. (2013). Indignados en Europa: lucha contrahegémónica y movilización social. En Tremolada, Eric. (ed.). *Repensando la integración y las integraciones* (pp. 491-508). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
12. Bustos, Enrique. (1990). El fenómeno de la tortura y su interpretación. En Martín-Baró, Ignacio (sel.). *Psicología social de la guerra*. (pp. 211-231). San Salvador: Universidad Católica de El Salvador.
13. Deleuze, Gilles. (1987). *El bergsonismo*. Madrid: Cátedra.
14. El Comercio. (2020, enero 9). Franceses van a las calles para frenar reforma de las pensiones de Macron. <https://www.elcomercio.com/actualidad/franceses-manifestaciones-reforma-pensiones-macron.html>
15. Ernst, Ricardo. (2010). Psicología política. En: Villareal, Eduardo y Martínez, Víctor (coords.). *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. (pp. 71-91). México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
16. Expansión. (2019, noviembre 15). «La Biblia vuelve a Palacio»: la religión se cuele en la disputa en Bolivia. <https://expansion.mx/mundo/2019/11/15/la-biblia-vuelve-a-palacio-la-religion-se-cuela-en-la-disputa-en-bolivia>
17. Fernández, Pablo. (2003). La psicología política como estética social. *Revista Interamericana de Psicología*, 37 (2), pp. 253-266.
18. Garzón, Adela. (2008). Teoría y práctica de la psicología política. *Información Psicológica*, 93, pp. 4-25. Recuperado de: <http://bit.ly/2StnleQ>
19. Gómez-Suárez, Andrei. (2016). *El triunfo del No. La paradoja emocional detrás del plebiscito*. Bogotá, D. C.: Ícono.
20. Han, Byung-Chul. (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
21. Han, Byung-Chul. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k5qb>
22. Han, Byung-Chul. (2014a). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
23. Han, Byung-Chul. (2014b). *En el enjambre*. Barcelona: Herder. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k4gh>
24. Han, Byung-Chul. (2020). *La desaparición de los rituales: una topología del presente*. Herder.

25. Hardt, Michael y Negri, Toni. (2002). *Imperio*. Barcelona: Paidós.

26. Hardt, Michael y Negri, Toni. (2004). *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*. Barcelona: Debate.

27. Infobae. (2019, octubre 10). Violencia en Ecuador: Lenín Moreno denunció que hay guerrilleros de las FARC y enviados de Nicolás Maduro infiltrados en las protestas. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/10/10/violencia-en-ecuador-lenin-moreno-denuncio-que-hay-guerrilleros-de-las-farc-y-enviados-de-nicolas-maduro-infiltrados-en-las-protestas/>

28. Jojoa, Carolina. (2019, noviembre 17). Alertan de posibles riesgos de infiltración durante el paro nacional. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/alertan-de-posibles-riesgos-de-infiltracion-durante-el-paro-nacional.html>

29. Lasch, Christopher. (1996). *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*. Barcelona: Oniro.

30. Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.

31. Marí, Víctor y Santos, Sofía. (2016). Editorial. *Commons*, 5 (2), pp. 3-7. <http://dx.doi.org/10.25267/COMMONS.2016.v5.i2>

32. Martínez-Bascuñán, Máriam. (2015). Democracia y redes sociales: el ejemplo de Twitter. *Revista de Estudios Políticos*, 168, pp. 175-198. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.168.06>

[228]

33. Mascato, Rosario. (2009). Tras las huellas de Bergson: fundamentos para un estudio del intuicionismo en Valle-Inclán. *Anales de la Literatura Española Contemporánea*, 34 (3), pp. 67-94.

34. Moriconi, Marcelo. (2009). El malestar social y la víctima-cómplice. *Polis*, 5 (1), pp. 115-142.

35. Ozkan, Mehmet. (2011). El Oriente Medio en la política mundial: un enfoque sistémico. *Estudios Políticos*, 38, pp. 99-120.

36. Pasquali, Marina. (2019, noviembre 21). El mapa de las protestas en América Latina. *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/20043/mapa-de-las-protestas-en-latinoamerica/>

37. Rachman, Gideon. (2019, diciembre 29). 2019, el año en el que las protestas tomaron las calles del mundo. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/financialtimes/Financial-Times-2019-el-ano-en-el-que-las-protestas-tomaron-las-calles-del-mundo-20191229-0016.html>

38. Ramos, Rafael. (2019, octubre 19). Un millón de personas se manifiesta en Londres contra la salida de Europa. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191020/471078026199/un-millon-de-personas-se-manifiesta-en-londres-contra-la-salida-de-europa.html>

39. Resina, Jorge. (2010). Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital de los procesos de deliberación y participación ciudadana. *Mediaciones Sociales*, 7, pp. 143-164.

40. Sabucedo, José Manuel; Rodríguez, Mauro y López, Wilson. (2000). Movilización social contra la violencia política: sus determinantes. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 32 (2), pp. 345-359.

41. Saura, Gemma. (2019, diciembre 1.º). Los focos de protestas en el mundo. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191201/471950592846/focos-protestas-mundo.html>

42. Sedeño, Ana. (2015). La visualización de los datos como recurso social: posibilidades educativas y de activismo. *Razón y Palabra*, 92, pp. 1-14.

43. Sfeir, Paul. (2020, junio 7). De Chile a EEUU - ¿Qué hay detrás de las sospechas de desestabilizadores foráneos? *Martí*. <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/de-chile-a-eeuu---qu%C3%A9-hay-det%C3%A9s-de-las-sospechas-de-desestabilizadores-for%C3%A1neos-/266207.html>

44. Standing, Guy. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Pasado y Presente.

45. Torres, Cynthia y Arúe, Raúl. (2013). El mundo de la política y su concepto de acuerdo con militantes universitarios en Tucumán, Argentina. *Polis*, 9 (1), pp. 109-137.

46. Watson, Peter. (2005). *Ideas. Historia intelectual de la humanidad*. Barcelona: Crítica.



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Mariposas sobre mi nariz*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

68 x 94 cm

2020

Medellín



## Posibilidades y riesgos de la narrativa en relaciones internacionales y ciencia política\*

*Paulo Ravecca (Uruguay)\*\**

*Elizabeth Dauphinee (Canadá)\*\*\**

### Resumen

El artículo interviene en la conversación internacional sobre las posibilidades y los límites de la escritura narrativa en relaciones internacionales y ciencia política. Concretamente, propone una comparación teórica entre «escritura fortaleza» y «voz narrativa». La primera corresponde al estilo de pensamiento y de escritura dominante en estas disciplinas. En cambio, la voz narrativa constituye una oportunidad para problematizar y aflojar los rasgos más constrictores de aquella. El artículo no propone la adopción generalizada de la escritura narrativa —proyecto inviable e, incluso, indeseable— sino que sugiere que esta última, cuando es exitosa, expande posibilidades para la investigación y la reflexión, habilitando modos menos «bélicos» de construir conocimiento. Las narrativas abren así un espacio de respiración en la academia. Sin embargo, como cualquier forma de trabajo intelectual, la escritura narrativa conlleva riesgos. En lugar de volver sobre los cuestionamientos típicos, ya extensamente contestados en la literatura, el trabajo inicia la exploración de tres riesgos que amenazan con volver a las narrativas otro tipo de escritura fortaleza: el apego a la inocencia, el apego al trauma y la cancelación moralizante de la complejidad.

[231]

### Palabras clave

Relaciones Internacionales; Ciencia Política; Teoría Política; Epistemología; Investigación; Complejidad.

---

\* Los comentarios de dos árbitros anónimos nos ayudaron a mejorar el trabajo significativamente. Errores u omisiones deben ser atribuidos únicamente a los autores.

\*\* Politólogo. Magíster y doctor en Ciencia Política. Docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay, y editor del *Journal of Narrative Politics*. Correo electrónico: paulo.ravecca@cienciassociales.edu.uy - Orcid: 0000-0002-9754-9520 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=KOoTHVMMAAAJ&hl=es>

\*\*\* Licenciada en Historia. Magíster y doctora en Ciencia Política. Profesora e investigadora del Departamento de Política de la Universidad de York, Canadá, y editora fundadora del *Journal of Narrative Politics*. Correo electrónico: dauphinee@yorku.ca

**Fecha de recepción:** julio de 2020

• **Fecha de aprobación:** enero de 2021

### **Cómo citar este artículo**

Ravecca, Paulo y Dauphinee, Elizabeth. (2021). Posibilidades y riesgos de la narrativa en relaciones internacionales y ciencia política. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 231-255. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a10

## **Possibilities and Risks of Narrative in International Relations and Political Science**

### **Abstract**

The article intervenes in the international conversation about the possibilities and limitations of narrative writing in international relations and political science. Concretely, it proposes a theoretical comparison between “fortress writing” and “narrative voice”. The first corresponds to the style of thinking and writing that has dominated these disciplines. Instead, we show that the narrative voice constitutes an opportunity to problematize and loosen the most constrictive features of fortress writing. The text does not propose the generalized adoption of narrative writing—an unviable and even undesirable project—but suggests that, when successful, narrative expands possibilities for research and reflection, enabling less “bellicose” ways of producing knowledge. Thus, narratives open a breathing space in academia. However, as with any intellectual approach, narrative writing entails some risks. Instead of engaging on common critiques, already dealt with by the literature, the essay explores three risks that threaten narrative to become another type of fortress writing: the attachment to innocence, the attachment to trauma, and the moralizing denial of complexity.

[232]

### **Keywords**

International Relations; Political Science; Political Theory; Epistemology; Research; Complexity.

Si el sujeto se reduce al rígido reflejo del objeto al que necesariamente falta el objeto, el cual sólo se abre al excedente subjetivo en el pensamiento, resulta el silencio espiritual sin paz de la administración integral. Únicamente una consciencia infatigablemente reificada se figura o hace creer a los otros que posee fotografías de la objetividad. Su ilusión se transforma en inmediatez dogmática

(Adorno, 1994).

## Introducción

En los últimos años la escritura narrativa ha experimentado una expansión considerable en las relaciones internacionales, irradiando también, aunque en mucho menor medida, a la ciencia política (Burnier, 2006; Ravecca, 2019a). Dado que los enfoques narrativos ofrecen posibilidades para la investigación (Ravecca y Dauphinee, 2018), este desarrollo es bienvenido; sin embargo, viene acompañado de interrogantes y desafíos en torno a la concreción de esas posibilidades anunciadas, entre los que figura la identificación de cuándo y cómo estos textos logran —o no— efectivizarlas. Morgan Brigg y Roland Bleiker (2010), por ejemplo, fueron pioneros en el esfuerzo por ofrecer criterios para evaluar investigaciones autoetnográficas. Dicho esfuerzo ha sido retomado y extendido a un arco mayor de textos narrativos (Naumes, 2015). Otros autores, en su reflexión sobre el tema (Ravecca y Dauphinee, 2018) o a través de su práctica narrativa en sí misma (Öberg, 2015; 2016) expresan reticencias frente al disciplinamiento que dicha codificación, por más flexible y abierta que sea, puede acarrear.

[233]

Desde la perspectiva propuesta en este artículo, el potencial de las narrativas no puede elucidarse por medio del establecimiento de métricas de éxito y fracaso; al contrario, dicho potencial radica en la suspensión momentánea de los marcos de referencia que le dan sentido a nuestro quehacer académico. En otras palabras, el «éxito» de la reflexión narrativa se sitúa en el cuestionamiento, no solo de nuestras preguntas, sino también de los modos en que estamos entrenados y habituados a preguntar. Concretamente, se propone que el aporte central de la narrativa es que sacude lo que en otra parte hemos denominado *escritura fortaleza* —*fortress writing*— (Ravecca y Dauphinee, 2018, p. 126).

Este artículo extiende y profundiza nuestras reflexiones previas sobre los enfoques narrativos en ciencia política y relaciones internacionales (Dauphinee, 2013; Ravecca y Dauphinee, 2016; 2018; Ravecca, 2019a). En esta ocasión, en lugar de leer e interpretar textos narrativos específicos para identificar qué *insights*, perspectivas o instrumentos ofrecen para el abordaje de la política global, se procede a una comparación teórica entre voz narrativa<sup>1</sup> y escritura fortaleza, situándolas como «tipos ideales» y «polares» de formas de entender la investigación académica.

La escritura fortaleza denota el modo de escritura, el estilo de pensamiento y la clase de «diálogo» habituales para estudiantes y profesores de ciencias sociales. Se trata de un fenómeno general de la academia contemporánea que, si bien está más cabalmente representado por el *mainstream* positivista, atraviesa también los enfoques críticos. La escritura fortaleza promueve la invulnerabilidad como un valor central del *ethos* de la investigación y del investigador. Desde la «fortaleza» nos defendemos de las perspectivas que compiten con las nuestras a la vez que las atacamos, desnudando sus vulnerabilidades en la teoría, el método y la escritura. Cualquier terreno vale para minar al adversario, siempre y cuando se sigan las reglas del buen contendiente intelectual.<sup>2</sup>

[234] El objetivo siempre es el mismo: demostrar que se tiene la razón y que el otro está equivocado, que nuestros argumentos se basan en la evidencia de los hechos y que la verdad está de nuestro lado. Para ello es necesario mostrar temple y racionalidad, incluso «frialidad», en el sentido de probar que el trabajo propio no está «contaminado» de emoción. Así se prueba, de paso, que se es mejor académico que los adversarios. Irónicamente, la escritura fortaleza es una dinámica beligerante, análoga al modo típicamente pesimista en que se representan las interacciones entre los actores políticos estudiados. Se asemeja, acaso, a un modelo de batalla medieval, de fortificaciones y guerreros que de tan acorazados terminan pareciéndose a un caballero de hojalata.

---

<sup>1</sup> Las expresiones «narrativa» y «enfoques narrativos» refieren al campo académico de producción de textos con formato narrativo. La expresión «textos narrativos» nombra los trabajos concretos en cuestión. Mientras tanto, se usa aquí «voz narrativa» para designar al estilo de pensamiento y escritura descritos en este artículo y que se oponen a la escritura fortaleza. No todos los textos narrativos presentan cada uno de los elementos que, según la conceptualización propuesta, caracterizan a la voz narrativa. Es importante reparar en la distinción entre narrativa como formato y como estilo de pensamiento. La correspondencia entre estos está lejos de ser perfecta.

<sup>2</sup> Por ejemplo, evitar los ataques *ad hominem*, las interpretaciones descuidadas o malintencionadas, y la atribución irresponsable de ideas o intenciones percibidas como problemáticas por las mayorías sociales o de la profesión.

Hay razones sociales, institucionales, epistemológicas y hasta psicológicas que sostienen la escritura fortaleza: la hegemonía del positivismo (Jackson, 2011; Monroe, 2005), las dinámicas de competencia exacerbada institucionalmente inducidas —el tan común como cruel mandato de *publish or perish*—, el neoliberalismo en la universidad (Giroux, 2014; Mohanty, 2013), incluso la ansiedad de los egos académicos, tan inflados como frágiles. La intención de este artículo no es ofrecer una teorización global y completa de la escritura fortaleza, sino bosquejarla en tanto estilo dominante de escritura frente al cual la narrativa ofrece un «espacio de respiración» y formas menos bélicas de encuentro con el otro, sea el objeto de estudio, nuestro interlocutor o incluso las distintas versiones de uno(a) mismo(a).

Las narrativas ofrecen oportunidades para cuestionar la dimensión violenta de la institucionalización de la ciencia social, para criticar las condiciones en que se produce conocimiento y para confrontar los poderes —internos y externos— que regulan los análisis del poder. Sin embargo, sería irónico, además de inviable e indeseable, que en este texto se utilizara el movimiento que la narrativa encarna hacia la pluralización del saber para proponer el rechazo *in toto* de la escritura fortaleza y la adopción universal de la voz narrativa como la única opción válida. El argumento, por el contrario, es que la academia tiene un exceso de escritura fortaleza y que darle espacio a la narrativa abre posibilidades.

[235]

La investigación cualitativa y la teoría crítica han impugnado la escritura fortaleza —aunque, claro está, sin llamarle de este modo— de diversas maneras y en distintos tiempos. Piénsese en la filosofía de Friedrich Nietzsche, en el feminismo, en los estudios poscoloniales o en los más recientes estudios críticos de discapacidad (Clare, 2017). En algunos casos, estos enfoques son responsables de haber introducido la narrativa en sus campos de estudio correspondientes. La intervención que el presente trabajo efectúa cobra sentido a la luz de ese panorama más amplio.<sup>3</sup> Además —la aclaración es crucial— *ninguna* rúbrica o estilo de trabajo garantiza praxis intelectuales o políticas: así como una teoría crítica puede caer en dogmatismos (Rieiro, Rinesi, Ravecca, 2019), un texto narrativo no necesariamente logra ejercer la voz narrativa en plenitud, y ambas pueden transformarse en un ejemplo de escritura fortaleza. No hay panaceas ni soluciones prefabricadas para las rigideces de la academia.

---

<sup>3</sup> Las relaciones internacionales como disciplina han sido particularmente hospitalarias para programas de investigación que cuestionan la escritura fortaleza incorporando cine, literatura, teatro y las artes en general. En este sentido es importante destacar que la narrativa «no está sola» y que se inscribe en un paisaje intelectual amplio y rico (Ravecca y Dauphinee, 2018).

Hechas las anteriores precisiones, el argumento propuesto es que la narrativa, dada la naturaleza de su metodología y, en particular, su forma literaria, no puede universalizar su punto de vista ni imponer una verdad monolítica y estable. Este rasgo, usualmente visto como una debilidad, permite que los términos del encuentro —con el otro y entre texto y lectura—, así como la forma misma de concebir la investigación, puedan ser problematizados. Esta posibilidad de repensar los términos mismos de la conversación académica contribuye a mantener la imaginación democrática de nuestras disciplinas. Ahí radica la fortaleza de las narrativas. El escritor o la escritora puede acaso narrar autoritariamente, pero la lectura puede siempre «sorprender» al texto con nuevos significados, con nuevas versiones e interpretaciones de la realidad narrada. Este diálogo abierto no está disponible en el formato de investigación de la academia oficial —frecuentemente tampoco en el de sus alternativas «críticas»— donde se puede señalar fallas e identificar errores en un texto, pero no resignificar la historia que cuenta.

En los siguientes apartados se desarrolla la comparación entre escritura fortaleza y voz narrativa en tanto tipos ideales de escritura, poniendo énfasis en las posibilidades que la segunda ofrece. Luego se exploran tres riesgos potenciales de la escritura narrativa. Se dejan a un lado los defectos que típicamente se le han endilgado —particularmente, autoindulgencia, sentimentalismo, falta de objetividad y ausencia de rigor— porque estos han sido ampliamente relativizados y problematizados por la literatura especializada (Brigg y Bleiker, 2010; Dauphinee, 2013; Dauphinee y Inayatullah, 2016; Inayatullah, 2011; 2020, mayo 4; Naumes, 2015; Ravecca, 2019a). En lugar de eso, la reflexión de cierre se enfoca en problemas teóricos del contexto actual: el apego a la inocencia, el apego al trauma y la cancelación moralizante de la complejidad.

[236]

## **1. Escritura fortaleza y voz narrativa: dos formas de habitar la investigación**

Ha sido solo recientemente que la narrativa se ha hecho un lugar legítimo en las relaciones internacionales, adquiriendo, incluso, cierto grado de popularidad (Naumes, 2015, p. 828). En la ciencia política la renuencia ha sido la norma. Esto puede explicarse por su rechazo a los *insights* críticos vagamente identificados con el «posmodernismo» y por su adopción —a veces dogmática— de cánones metodológicos positivistas. Incluso la teoría política, una subdisciplina tradicional de la ciencia política, vive en una situación de

perenne marginalidad (Brown, 2011; Monroe, 2005), la cual es aún más aguda en América Latina (Ravecca, 2019a; Ravecca y Rossello, 2020). En todo caso, la publicación de textos narrativos que tematizan algún aspecto de lo político no ha dejado de intensificarse y, sin dudas, el lanzamiento del *Journal of Narrative Politics* en 2014 marcó un antes y un después en este proceso.

Véanse, por ejemplo, el foro sobre autoetnografía del *Review of International Studies* (36) 3, julio 2010; *Autobiographical International Relations* de Naeem Inayatullah (2011); *Politics of the Trail* de Oded Löwenheim (2012); *Politics of Exile* de Elizabeth Dauphinee (2013); *The Colonial Signs of International Relations* y *Politics in Emotion: The Song of Telangana* de Himadeep Muppidi (2013; 2016); *Is All "I" IR?* de Sarah Naumes (2015); *Security Dialogue*, (44) 4, *Special Issue on Elizabeth Dauphinee's The Politics of Exile*, agosto 2013; *Aesthetics and World Politics* de Roland Bleiker (2009); y *Narrative and the Possibilities for Scholarship* de Paulo Ravecca y Elizabeth Dauphinee (2018). La tradición feminista en general ha desempeñado un rol significativo en la incorporación de la narrativa a las relaciones internacionales (Ravecca y Dauphinee, 2018). En América Latina, la revista de teoría política *Crítica Contemporánea*, 6, 2016, publicó un dossier titulado *Ideas que solo se pueden contar: narrativa (y) política*, el cual contiene ensayos narrativos en español, inglés y portugués.

[237]

Estos textos son diversos en su contenido, estilo y estructura, y no todos pueden ser clasificados como autobiografías o autoetnografías; no obstante, las narrativas académicas suelen trabajar en la intersección entre un yo que escribe y (auto)reflexiona, una mirada crítica a las dinámicas de poder en la academia y el conocimiento profundo de un área, tema o problema particular (Ravecca y Dauphinee, 2016).

En Ravecca y Dauphinee (2018, p. 127) se oponen los enfoques narrativos a la escritura fortaleza, a la cual se define como un estilo de pensamiento que concibe al «éxito» del par investigador-investigación en términos de su invulnerabilidad. En contraste, se sitúa la voz narrativa alrededor de temas como la apertura, la contradicción, la ambigüedad, la fractura, la sorpresa y la ingobernabilidad de la vida política e intelectual. En esta conceptualización, más que competir con la ciencia social tradicional, las narrativas ofrecen una mirada potente hacia la complejidad y hacia la pluralidad de la realidad social.

En este artículo se expanden esas reflexiones y se propone una comparación teórica entre escritura fortaleza y voz narrativa, conceptualizándolas como tipos ideales o polares de formas de entender la investigación académica.<sup>4</sup> Para ello, el cuadro 1 las contrasta de forma sistemática. Resulta pertinente subrayar que este procedimiento pierde los matices y hasta cierto punto ejerce la lógica binaria que se quiere resistir. Adicionalmente presenta la desventaja de que asocia escritura fortaleza a positivismo cuando, en realidad, si bien este es quizá el epítome de aquella, la voz narrativa también desafía modos convencionales de producir pensamiento crítico.<sup>5</sup> Sin embargo, el ejercicio es apropiado para organizar de forma clara ideas que son abstractas y complejas, especialmente teniendo en cuenta que el objetivo aquí no es practicar la narrativa sino teorizarla. De todos modos, habrá oportunidad de reintroducir matices y de trascender el binarismo del razonamiento a la hora de discutir los riegos de la escritura narrativa.

**Cuadro 1.** Comparación teórica entre escritura fortaleza y voz narrativa

Características de la escritura fortaleza	Características de la voz narrativa
El conocimiento está separado de la vida social y personal	El conocimiento no está separado de la vida social ni personal
Objetividad y neutralidad	Pone en juego al yo en relación con otros; implicación subjetiva e ideológica
Apego a la verdad	Multiplicidad y movilidad de la verdad
Defensa y ataque (guerra)	Vulnerabilidad y hospitalidad (diplomacia)
Linealidad: orientación a un objetivo predeterminado y claro	Apertura: multiplicidad de la exploración
Control (de los conceptos, de las variables, de los datos, entre otros)	Ingovernabilidad (de los conceptos, de las variables, de los datos, entre otros)
Busca extraer («extractivismo» que mantiene a la fortaleza desde la cual se escribe)	Trae diferentes formas epistemológicas de ser en el mundo

[238]

<sup>4</sup> Así como no todos los textos narrativos coinciden con la voz narrativa, tampoco todos los textos en otros formatos pueden ser reducidos a escritura fortaleza.

<sup>5</sup> Además, la escritura fortaleza se cuela por los esfuerzos por resistirla porque las dinámicas de la profesión conducen a ella una y otra vez. Por eso este trabajo refiere a tipos ideales o polares. La voz narrativa no es una «cosa» o un procedimiento preestablecido o prefabricado, sino un horizonte de posibilidad. Agradecemos a uno de los pares evaluadores por hacer notar la importancia de diferenciar escritura fortaleza de positivismo.

**Cuadro 1.** (Continuación)

Características de la escritura fortaleza	Características de la voz narrativa
Métricas claras de éxito y fracaso	Indeterminación de métricas de éxito y fracaso
Búsqueda de lenguaje claro y transparente	Somos perpetuos inmigrantes en el lenguaje; fallamos en nuestros intentos de traducción
Es preciso resolver la ambigüedad y la contradicción	Hay la posibilidad de sostener la ambigüedad y la contradicción
La sorpresa como problema	La sorpresa como oportunidad
Separación en dimensiones: cultura, economía, política; e incluso más específicas: políticas públicas, literatura mexicana del siglo XIX, entre otros	Multidimensionalidad (una historia — <i>story</i> — no separa en dimensiones)
La academia como el todo ausente (no se cuestiona)	La academia como lugar (se cuestiona)
Los otros de la ciencia son excluidos, estudiados o controlados	Los otros de la ciencia se hacen lugar (sentimientos, intuiciones, espiritualidad, saberes populares, expresiones artísticas, entre otros)
Exterioridad de la lectura; relación distante y hostil con el texto	Interioridad de la lectura; puede sorprender al texto, rescatarlo cuando falla

[239]

Fuente: elaboración propia.

## 2. Escritura fortaleza

Cualquiera que haya pasado por un curso de metodología sabe que, para el *mainstream* de la ciencia política y las relaciones internacionales, la producción de conocimiento debe estar resguardada de los avatares de la vida personal y, por supuesto, de la política. Esta separación es imprescindible para lograr objetividad y neutralidad, condiciones *sine qua non* de la ciencia. Subjetividad y academia son incompatibles. Tanto las emociones como las perspectivas ideológicas del investigador son una carga molesta e incluso peligrosa que tienen que ser vigiladas, si no evacuadas, de la labor científica.

La ciencia tiene como objetivo la búsqueda de la verdad, aún si ésta se define —en gesto de renovación positivista— por aproximaciones provisorias. La carrera por llegar primero al podio de la verdad se transforma en justa: atacamos y nos defendemos. Defendemos nuestros argumentos y teorías,

incluso de críticas imaginarias o por venir; atacamos la investigación previa, mostramos qué hay de defectuoso en ella y —si se tiene éxito— «llenamos» un vacío en el estado actual del conocimiento: conquistamos un tramo de la realidad previamente desconocido y, por así decir, le ponemos nuestro nombre. De ese modo nos hacemos de un lugar en la academia internacional.

Paradójicamente, mientras que el estudioso de la política tiene que ser neutro y objetivo, el «diálogo» que establece con sus pares científicos parece ser un reflejo de cómo el conflicto opera «allá afuera». Esto aplica también a la teoría crítica que, no obstante sus críticas al positivismo reinante, participa plenamente de esta dinámica beligerante y muchas veces tiene que volverse «eficiente» y «operativa» para poder sobrevivir.

El argumento de un texto académico debe ser preciso y contundente. Las ideas centrales están definidas de antemano y no deben cambiar en el transcurso de la escritura. La función de la escritura es transmitir lo que ocurrió «por fuera» de ella. La escritura es un vehículo, no un ejercicio de experimentación con el pensamiento. De hecho, no hay experimentación con el pensamiento porque los conceptos y los datos tienen que estar bajo control, y la propia experimentación, cuando la hay, sigue el modelo naturalista que implica un reforzamiento del control, no su cuestionamiento.

[240]

Complementariamente, se suele entablar un vínculo «extractivista» con el objeto de análisis: el sujeto que piensa sale al mundo a recoger los datos que precisa para contrastar sus teorías. La colegialidad que construye con sus informantes o con sus sujetos de investigación está limitada por las reglas que regulan ese encuentro, lo cual también remite a la supresión de la subjetividad y de las emociones. Las experiencias humanas registradas son reducidas a datos para probar las hipótesis de investigación. El otro deviene cosa.

Las métricas de éxito y fracaso son transparentes e indiscutibles. La evaluación del texto y de la investigación que este pone en palabras viene con preguntas predefinidas, del tipo: ¿hay una definición correcta, pertinente y precisa del marco teórico?, ¿se utiliza de modo apropiado la metodología?, ¿responden los hallazgos a las preguntas planteadas? Las equivocaciones pueden transformarse en momentos de aprendizaje, siempre que no refieran a una falla de diseño o a una ejecución pobre por parte del académico. En el lenguaje popularizado del falsacionismo popperiano, la falsación de una hipótesis expande el conocimiento. Así, los errores son neutralizados y

domesticados reforzando el control y la validez de nuestra posición inicial. Las preguntas en torno al texto en sí mismo rondarán asuntos como la claridad de la prosa, la profesionalidad del fraseo y la solidez de la estructura. Como una entrevistada en Ravecca (2019) señaló, a los estudiantes se les exigirá purgar el lenguaje «demasiado poético».

De dicha observación emerge la inquietud acerca de qué voces se están acallando cuando se impone la tabula rasa de los criterios dominantes de exposición. La purga lingüística es también epistemológica. La búsqueda de una escritura lineal, precisa y transparente tiende a negar la complejidad. Herbert Marcuse (1991) ya había teorizado persuasivamente las transformaciones de la escritura en la academia norteamericana, donde se había impuesto «una sintaxis en la que la estructura de la frase es comprimida y condensada de tal modo que no se deja ninguna tensión, ningún “espacio” entre sus distintas partes» (p. 86). Su crítica apuntaba al conductismo, al empirismo y al positivismo correspondientes a lo que llamó sociedad unidimensional. Sin embargo, ese estilo de escritura ha penetrado la academia en general, incluyendo la teoría crítica (Rieiro, Rinesi y Ravecca, 2019), particularmente en esta coyuntura histórica que parece despreciar la incertidumbre, la paradoja, la hermenéutica, la ambigüedad y la complejidad.

[241]

Dicho desprecio remite al estatuto epistemológico de la sorpresa. El espíritu científico que se encuentra en las biografías de grandes personajes del saber universal está atravesado por el espíritu lúdico, por la curiosidad y por la posibilidad de básicamente reverlo todo. Sin embargo, la universidad actual y las revistas académicas no parecen dejar mucho espacio para la búsqueda arriesgada ni para la sorpresa radical que deshace nuestra propia *Weltanschauung* —cosmovisión—. La prosa segura y sin fisuras de la escritura fortaleza no conduce a la novedad. A este respecto ha habido interesantes discusiones acerca del arbitraje ciego (Traversa, s. f.). En este contexto tiene sentido preguntarse qué le pasa a la creatividad si el único modelo de pensamiento válido apunta a la invulnerabilidad.

El trabajo académico suele dividir la realidad en «campos» nítidamente diferenciados: política, economía, cultura, y sociedad. Explicar o evaluar este desarrollo excede el propósito de este artículo, pero entre sus causas pueden señalarse las dinámicas mismas de la modernidad tardía y su fusión con el liberalismo (Brown, 1995), la especialización y división del trabajo intelectual, y la profesionalización disciplinaria problematizada, por ejemplo, por Pierre

Bourdieu. Si bien la teoría crítica ha discutido el carácter ideológico de esa segmentación, la propia mecánica del trabajo intelectual en la universidad de hoy la empuja a su reproducción —nótese que son escasas las revistas de teoría crítica realmente interdisciplinarias—. Dicha fragmentación es defendida y justificada con niveles más o menos elevados de sofisticación. En el caso de la ciencia política latinoamericana se tiende a abrazar una versión simple, reificada y literal de la «autonomía de la política» en que esta última está separada de lo social por una especie de alambrado imaginario.

Estas divisiones refuerzan la impresión de claridad, orden y control, y la escritura fortalece las naturaliza a un alto costo. Más abajo se explora cómo las narrativas son una oportunidad de recordar que la realidad no «es» estas divisiones y que, por el contrario, la misma está constituida por un conjunto inabarcable de relaciones que no respetan las fronteras que nuestras profesiones —«críticas» o no— han impuesto, a veces antojadizamente.

[242] Esta sección comenzó señalando que para la escritura fortalece la ciencia está separada de la vida que estudia, para luego señalar que, a su vez, la ciencia segmenta la realidad en partes. No es de sorprender que, en esta lógica, la academia quede separada de la política. Las instituciones académicas son concebidas como plataformas neutras e inocuas desde donde el mundo es analizado objetivamente y, por lo tanto, no tiene sentido estudiarlas ni cuestionarlas. Para la escritura fortalece la autorreflexión es un ejercicio manierista propio de disciplinas «no científicas» tales como el psicoanálisis. En este marco las relaciones de poder dentro de la ciencia y de la academia devienen invisibles. Obviamente, esto también inhabilita cualquier reflexión más o menos sutil acerca de la relación entre ciencia e ideología. Es frecuente que en la academia oficial latinoamericana ideología y análisis se piensen como meros antagonicos sin ningún sentido de complejidad. Cuando se trata del poder, estamos entrenadísimos para ver la paja en el ojo ajeno y para invisibilizar la viga en el propio.

Además de la subjetividad y la ideología, hay estilos de pensamiento y actividades humanas que, de acuerdo con la escritura fortalece, constituyen una amenaza para el pensamiento «serio» y de las cuales la ciencia debe desmarcarse constantemente. Entre esas otredades defectuosas figuran el arte, la religión, las prácticas y saberes populares, y el misticismo. Al decir de Naeem Inayatullah (2011, p. 7), la ciencia tiene un objetivo propio del

místico: explicar la vida en su plenitud. Sin embargo, en tanto personas de ciencia, excluimos las herramientas del místico: la poesía, la danza, la música, y la meditación contemplativa.

Por último, en el marco de la escritura fortaleza la lectura está concebida como externa al texto. El lector evaluará su calidad y emitirá un juicio. El objetivo de la escritura es, por tanto, persuadirlo. Para ello el texto debe estar blindado contra toda crítica —no mostrar fisuras ni flancos débiles— e incluso hacer ataques preventivos contra objeciones potenciales. También debe controlar y estabilizar al máximo su propio significado, no dejando piezas sueltas para la «libre interpretación». La ambigüedad y polisemia del lenguaje han de minimizarse para suprimir dicho margen de libertad en la lectura, porque ésta puede traducirse en críticas —entendidas como ataques— y en el socavamiento de la significación del texto. La confusión, la contradicción, el fracaso y la sorpresa no devienen en momentos de aprendizaje ni se traducen en un encuentro de colegialidad. Más bien se traducen en rechazos —de revistas académicas, por ejemplo— y en el abandono del proyecto en cuestión. Paradójicamente, el encuentro entre texto y lectura, además de estar detalladamente normado, es más bien hostil y árido. El talante bélico de dicho encuentro imposibilita la mutua transformación o una búsqueda abierta. Las vías de acceso entre texto y lectura están cuidadosamente señalizadas y no se pueden reinventar.

[243]

En resumen, la escritura fortaleza gira en torno a la separación como principio regulador de la actividad intelectual. En esta sección hemos recorrido la serie de separaciones a la que la actividad académica queda sometida — respecto de la vida social y personal, de las emociones, de las relaciones de poder, y entre texto y lectura—. Esta suerte de aislamiento aséptico lleva a una escritura «estéril» (Naumes, 2015).

Lejos se está de aquel «rumiar» filosófico ofrecido por Nietzsche (1989) y en particular de sus metáforas tan llenas de vitalidad y epistemología, como la de caminar a tientas por terrenos que —como el de la propia moralidad— de tan familiares se habían vuelto misteriosos y requerían ser recorridos con pies y ojos nuevos. Lejos también se está ahora de ese encuentro intenso y emocional al que el autor invitaba a sus lectores. Para la escritura fortaleza la ciencia no es riesgo y creación, sino seguridad y mecánica.

### 3. Voz narrativa

Distintas tradiciones de pensamiento crítico han hecho esfuerzos por problematizar la escritura fortaleza. Por ejemplo, la separación entre conocimiento y vida —personal y colectiva— ha sido objeto de sendos cuestionamientos. Para el propio Karl Marx (1978) la producción de saber constituía una «actividad humana» atravesada por los avatares de la historia que ella trataba de aprehender. Después de todo, el autor razonaba, hasta el lenguaje movilizado en el pensamiento viene dado por otros. Esta concepción ha sido enriquecida por distintas versiones de neomarxismo y posmarxismo, las cuales han identificado al propio principio de objetividad científica como una plataforma epistemológica que invisibiliza —y sostiene— formas de opresión en nombre de la ciencia. En este sentido, la Escuela de Frankfurt es paradigmática (Horkheimer, 1978; Marcuse, 1991).

La exploración del vínculo entre conocimiento, poder y subjetividad ha sido ampliada en nuevas direcciones por la epistemología feminista, los estudios *queer*, los enfoques pos y decoloniales, y los estudios críticos de discapacidad.<sup>6</sup> Este artículo sitúa a la voz narrativa en este panorama contemporáneo de teorías alternativas; sin embargo, en la perspectiva [244] aquí propuesta, aquella radicaliza la crítica al «distanciamiento ficcional» (Inayatullah, 2011) de la ciencia social dominante. E incluso más: la narrativa muestra cómo las alternativas al *mainstream* suelen terminar pareciéndose demasiado (Ravecca y Dauphinee, 2018). Esto apunta a la sospecha de que el funcionamiento de la academia contemporánea *en sí mismo* induce a la escritura fortaleza sin reparar en epistemologías alternativas o banderías radicales de tipo alguno. Por ello el ejercicio propuesto aquí concibe a la voz narrativa como un horizonte abierto de potencialidad, más que como una teoría autocontenida o como una serie de procedimientos que vienen a sustituir al *establishment*.

La escritura académica no puede desembarazarse del sujeto ni de su subjetividad, por más que haga —como suele hacer— esfuerzos titánicos en ese sentido. El «yo» que crea y trae conocimiento al mundo es, a su vez, inseparable de sus relaciones con otros y de sus circunstancias (Pin-Fat, 2016). Esto afecta no solo los temas que se eligen para explorar (King, Keohane y Verba, 2000), sino también cómo se los estudia, qué se ve y qué conocimiento

---

<sup>6</sup> El capítulo primero de Ravecca (2019) realiza un recorrido por distintas formas en que la teoría crítica ha tematizado la relación entre el conocimiento y el poder.

se genera. Como se señala en la primera celda a la derecha del cuadro 1, la narrativa encarna esta inseparabilidad entre escritura, subjetividad y contexto, y por eso resiste el borrón de la vida en el acto de conocer. Evidentemente, las relaciones de poder forman parte del contexto que afectan al sujeto que escribe. La neutralidad que el *mainstream* de las ciencias sociales pretende no es solo un asunto epistemológico, porque naturaliza desigualdades dentro y fuera de la universidad. Las narrativas ofrecen una alternativa que desembrolla los anudamientos entre poder y verdad que tanto obsesionaban a Michel Foucault.

El problema del poder será abordado nuevamente más adelante. Por ahora interesa subrayar que aceptar que nuestras perspectivas son inseparables de nuestras experiencias en el mundo implica la pérdida irremediable de cualquier pretensión de alcanzar «la verdad». Más que una verdad alternativa —como en el caso de la mayoría de las teorías críticas— el resultado aquí es la admisión de la precariedad y limitación de cualquier punto de vista. La verdad que la narrativa puede ofrecer es móvil, situada y relacional. Esto, lejos de ser una abdicación relativista, es un gesto pluralista y diplomático en el terreno del pensamiento. El mundo es epistemológicamente diverso. La voz narrativa se entiende, entonces, como un modo de encuentro que activa la hospitalidad y la diplomacia entre subjetividades en ese entorno de diferencia y multiplicidad. En este marco, la forma en que el debate académico es estructurado frecuentemente —defensa y ataque— pierde pie. Las narrativas (nos) dan permiso para ser vulnerables, para dudar y para pensar y crear con otros. En este sentido, no obstante compartir el cuestionamiento de la verdad y sus efectos de poder, la voz narrativa contrasta con el legado de Foucault y su fijación en la dominación y la resistencia.

[245]

Otro legado crítico frecuentemente convocado en las conversaciones sobre ciencia, subjetividad y verdad es el de Pierre Bourdieu. Desde la perspectiva que ofrecemos aquí, sin embargo, la narrativa no desafía a la objetividad por medio de la objetivación del sujeto objetivante (Knafo, 2016), sino navegando la imposibilidad de objetivar a secas cuando del mundo humano se trata y esto incluye al yo que escribe. La sociologización de sí ofrece una tranquilizadora ilusión de control que reproduce la escritura fortaleza; pero, complementariamente, la apertura al otro referida en el párrafo anterior también es incompatible con lo que se puede llamar subjetivismo. La voz narrativa contrasta con una epistemología de lo puramente singular, incriticable en su subjetividad radical. Esto es más controversial de lo que puede parecer

a primera vista, porque supone remover la ilusión de que hay sujetos que — por su sufrimiento o experiencia— no pueden ser cuestionados. Este punto será expandido en el cierre del artículo. Por ahora, interesa subrayar que toda narrativa es criticable, incluso la de quienes hablan de su propia experiencia o desde un lugar de subalternidad.<sup>7</sup> Esto es muy importante porque es en el espacio de encuentro y cuestionamiento donde se forjan nuevos sentidos y emergen nuevas formas de pensar.<sup>8</sup>

En contraste con la escritura fortaleza, la voz narrativa no puede ofrecer argumentos claros, lineales y contundentes. Los significados de una historia son ingobernables y ni siquiera pueden ser fijados de una vez y para siempre por quien escribe. El resultado es siempre la multiplicidad de versiones y sentidos. Pero, además, los instrumentos propiamente «científicos» son constantemente desbordados por la realidad que tratan de aprehender. Los científicos más sofisticados —que no son los científicos sociales más apegados a la escritura fortaleza, por cierto— suelen enfatizar lo limitado que es nuestro saber sobre los más diversos temas, desde el cerebro humano hasta el funcionamiento del universo. Además de ponerle contenido a las abstracciones de la ciencia, la narrativa puede hacerse cargo de cómo la vida social desborda sus cajas clasificatorias. En lugar de fijar, desarrollar y defender una posición, la forma literaria puede ofrecer modos de navegar la polisemia, así como las limitaciones de nuestro conocimiento: ¿no es ésta, acaso, una función epistemológica, política e incluso «humana», específica e importante, que abriga además una dimensión democrática? Presentar argumentos claros y contundentes no es la única forma de escribir, investigar o pensar.

[246]

En lugar de extraer evidencias y probar verdades, las narrativas traen diversas formas epistemológicas de ser en el mundo. Y en vez de cosificarlas, les otorga permiso de existencia en la escritura. Esto enriquece la forma de

---

<sup>7</sup> Las narrativas publicadas en relaciones internacionales usualmente muestran cuán relativa, limitada, arbitraria e incluso «rota» es la posición del escritor (Öberg, 2016; Kirby, 2016; Smith-McGregor, 2016; Hite y Huguet, 2016).

<sup>8</sup> La ilusión de objetividad y lo que hemos denominado subjetivismo son más parecidos de lo que parece: ambos reifican a un *yo* a-problemático y transparente, borrando la intersubjetividad del conocimiento y del mundo. Ambos perpetúan la ilusión de control y pureza: la escritura fortaleza concibiendo al *yo* como capaz de vaciarse de emociones y el subjetivismo validando posiciones políticas o normativas por medio de las emociones. Las dos perspectivas anulan el encuentro con el otro, colocando la voz del escritor en un lugar inaccesible e impidiendo el diálogo con el lector. En otras palabras: se trata de dos caras del mismo autoritarismo. Las narrativas, en contraste, ubican el proceso mismo de su producción y al sujeto escribiente, en un lugar al que el lector puede acceder para hacer preguntas y pedir cuentas.

conocer y, por tanto, también amplía las posibilidades de la academia. En su cuestionamiento a las reificaciones de la ciencia, la narrativa invita a un pluralismo radical (Levine y McCourt, 2018) que incluye la pluralización del (modo de entender al) conocimiento en sí mismo. La voz narrativa complica las respuestas a las preguntas de qué significa conocer, qué conocimiento es válido y cómo debe conocerse. Esto obviamente compromete a las métricas de éxito, fracaso y excelencia de la investigación académica, y suspende cualquier criterio rígido o definitivo.

La evaluación de un producto narrativo no puede ser resuelta con rúbricas o puntajes preestablecidos, sino que requiere conversación, exploración e interpretación. Probablemente eso no le haga mal a la academia. Por ejemplo, a estas alturas está bien establecido que la escritura académica debe ser clara y precisa. No nos oponemos a ello y entendemos las ventajas de la claridad y la precisión en el lenguaje, ¿pero qué tipo de disciplinamiento al pensamiento puede traficarse en nombre de la correcta prosa académica? ¿No habrá experiencias y exploraciones que demandan escribir de otra forma, quizá con pausas, iteraciones, dubitaciones y otros momentos incómodos para nuestros estándares de excelencia? La narrativa permite habitar esta pregunta sin censura previa.

[247]

En contraste con la ilusión de transparencia lingüística propia de la escritura fortaleza, la voz narrativa revela que todos somos perpetuos inmigrantes en el lenguaje. El intento de nombrar, sintetizar, clasificar y entender falla una y otra vez. Y fallamos incluso —o especialmente— en traducir nuestras experiencias a otros. Por tanto, las narrativas habitan de forma activa tanto los límites del lenguaje como su poder. Revelan, asimismo, el complejo rol que tiene la ficción en la vida personal y social, así como en cualquier versión de la realidad, incluyendo la científica. Al fin y al cabo, todos contamos historias a través de conceptos, formulas o números que —en el caso de la escritura fortaleza— *ficcionalizan la ausencia de ficción*.

Si bien aquí hay coincidencia con Sarah Naumes (2015) en que la narrativa es más que «buena escritura», es la noción de buena escritura en sí misma lo que queda en suspensión. Además, la dimensión estética puede ser entendida en un sentido fuerte como el modo en que un texto organiza una parcela de lo sensible y de lo político; piénsese, por ejemplo, en el poder de las imágenes literarias y las metáforas para movilizar conceptos, en las múltiples capas de una historia que llevan a crear pensamiento nuevo, o en

la rumia poética que termina aventurándose en lo filosófico. El aspecto lúdico de la escritura y el placer de escribir y leer —exiliados de la academia— vuelven como pasajeros legales de la narrativa.<sup>9</sup>

En lugar de centrarse en el control, tal como se habitúa, la voz narrativa navega la ambigüedad y la contradicción. Por tanto, le ofrece a la academia una oportunidad para dejar de ignorar un inmenso espectro de experiencia. Algunos trabajos narrativos dan cuenta del poder deconstructivo de la sorpresa, de esa sorpresa que por radical nos desarma. El término «desarmar» opera aquí en los dos sentidos de desafiar la idea que se tiene de quiénes somos, cómo es el mundo y qué hacemos en él, y de quitarnos las armas. En lugar de ser una amenaza para la propia reputación o un evento humillante, la sorpresa así entendida es una oportunidad para pensar de otro modo. En otras palabras, la vulnerabilidad deviene una capacidad. La falta de un método prefijado es un límite, pero también un posibilitador.

En el apartado anterior se señaló que la escritura fortalece segmenta la realidad en dimensiones —cultura, economía, sociedad, entre otros—. El marxismo y otros enfoques teóricos críticos han señalado que concebir dicha separación como propiedad de la realidad misma —es decir, reificarla— es una operación cargada de ideología o que, de hecho, es ideología dominante en operación (Gramsci, 2008; Bannerji, 2005). Piénsese, por ejemplo, en la democracia. Para el *mainstream* de la ciencia política en América Latina, no importa si hay fuerzas y relaciones sociales que convierten a la democracia en una cáscara vacía. Lo determinante es que las instituciones formales del sistema político estén funcionando. Es precisamente la división artificial entre política y sociedad lo que permite pensar a la democracia como un mero arreglo institucional. Las narrativas políticas juntan lo que el análisis politológico separa.<sup>10</sup> Manuela Picq (2016), por ejemplo, muestra que cuando se tienen en cuenta los distintos aspectos de la vida de la gente la frontera entre democracia y autoritarismo no queda tan clara. Lo político es más movedizo, rico y contradictorio que las abstracciones con las que

[248]

<sup>9</sup> Nótese, sin embargo, que el argumento no niega que la escritura fortalece genere placer. La capacidad de dominar los códigos académicos y de demostrar que se está en lo correcto dan sensación de poder. Tampoco niega el disfrute de escribir y leer excelente prosa académica. Dauphinee (2013) explora este tema. El punto refiere a la dimensión lúdica y colegial que sí se pierde en la escritura fortalece.

<sup>10</sup> Narrar historias rescata la experiencia humana de la simplificación. Esto puede expresarse también en lenguaje marxista: contra la abstracción violenta y el valor de intercambio, la voz narrativa trae de vuelta al valor de uso, sacudiendo concepciones «literales» —y literalizantes— de las divisiones impuestas por las ciencias sociales modernas.

categorizamos sistemas o entidades. El trabajo, escrito en español y publicado por una revista de teoría política uruguaya, narra la expulsión de Picq de Ecuador por el gobierno de Rafael Correa y, mientras tanto, explora aspectos significativos de este. El texto ejemplifica así el potencial de la voz narrativa para explorar la política latinoamericana.

Además de mostrar sus limitaciones, las narrativas politizan la academia. Esta es narrada como lo que es: un lugar donde hay relaciones de poder. Muchas narrativas en primera persona se centran en explorar cómo la vida en la universidad es afectada por las mismas formas de opresión que se detectan «afuera». El sexismo y el racismo, por ejemplo, se manifiestan en el aula, en los departamentos académicos y en nuestras teorías, incluso las críticas, marcando trayectorias profesionales y estableciendo jerarquías y diferencias de prestigio; pero, además, estas relaciones de poder administran los análisis que se pueden hacer y los que no, dictando incluso los temas de lo que se puede hablar. En estos tiempos de rebelión antirracista, es importante recordar que la ciencia política norteamericana en sus orígenes pensó la democracia de modos ideológicamente entroncados en la supremacía blanca y que durante buena parte siglo xx la disciplina tuvo ingentes dificultades para entender al racismo como un problema político (Blatt, 2018). La relevancia de estas cuestiones en el contexto de la academia latinoamericana resulta evidente.

[249]

Esta crítica a la injusticia no es solo «estructural», sino que además requiere que el académico enfrente su propia implicación y complicidad en ella. Esto también incluye a quienes se perciben a sí mismos como sujetos oprimidos. Después de todo, los oprimidos participan de distintos modos en su propia opresión y generalmente también oprimen a alguien (Ravecca, 2019). Se debe aclarar que identificar el propio rol en la injusticia no significa exagerarlo o, mejor dicho, significa tener el cuidado de no exagerarlo. De hecho, exagerar la importancia del propio «privilegio», que se ha vuelto un cliché en algunos círculos, es un modo activo de ignorar la propia insignificancia y de insistir en la singularidad o importancia de la propia experiencia.<sup>11</sup>

Las narrativas brindan la oportunidad de poner la crítica ahí, donde duele, desafiando la autopercepción ética del narrador, sea en tanto analista objetivo, héroe de la justicia social, o protagonista central de las relaciones

---

<sup>11</sup> El objetivo de conectar con el mundo y con los demás es empañado por el narcisismo.

de poder contemporáneas. Los académicos no somos ni tan objetivos, ni tan bondadosos, ni tan importantes...

La voz narrativa incluye a los «otros» de la ciencia: sentimientos, intuiciones, espiritualidad, saberes populares, voces fragmentadas, la locura misma. Este aflojamiento de las fronteras de lo permitido puede hacer que la academia devenga en menos dogmática, menos opresiva y mejor en lo que fundamentalmente trata de hacer: entender el mundo social. El carácter reaccionario que a veces toma la identidad de las ciencias sociales no implica necesariamente mayor excelencia o profundidad. La habilitación a explorar distintas formas de saber tampoco implica ingresar en un terreno donde todo vale. En ausencia de un conjunto prefijado de normas que deciden qué es válido y qué no, la lectura del texto cobra un sentido crucial de interlocución y crítica.

[250]

En efecto, las narrativas replantean completamente el vínculo entre texto y lectura en el contexto académico. Las contribuciones de una narrativa son inseparables de la interpretación que propone el lector o lectora. El resultado en términos de reflexión o de conocimiento se define en ese encuentro con otro y, por tanto, es colectivo. Paradójicamente, tratándose de un enfoque que recoge la experiencia personal, la contribución narrativa está menos centrada en el ego y requiere del otro para activarse. Esto puede revertir tendencias indeseables en el mundo narcisista de la teoría crítica que replican de formas inesperadas el individualismo metodológico y meritocrático del liberalismo. Las narrativas son completadas por la lectura y pueden ser rescatadas, sorprendidas e incluso «re-escritas» por sus lectores. Sus fallas constituyen posibilidades para un encuentro pedagógico que es la imagen invertida de la escritura fortaleza y sus encuentros bélicos. La voz narrativa expande el espacio para la generosidad (Ravecca y Dauphinee, 2018).

Si se empuja la idea del rol activo de la lectura hasta sus últimas consecuencias, se encuentra con que la narrativa es el resultado del modo en que el texto es leído. La narrativa hace su tarea en el momento en que es criticada o deconstruida por otros.

### **A modo de conclusión: tres riesgos de la escritura narrativa**

En este artículo hemos comparado la voz narrativa con la escritura fortaleza, a la cual conceptualizamos como el estilo dominante de escritura en la ciencia política y las relaciones internacionales. Nos contamos entre

quienes están cansados de los aspectos violentos del debate académico y consideramos que la voz narrativa puede abrir alternativas. Nuestro ejercicio, sin embargo, tuvo una limitación significativa: al organizar la reflexión en términos de modelos teóricos o tipos ideales incurrió en cierta simplificación y binarismo. No concebimos a los enfoques narrativos como una panacea y nos gustaría dejar planteadas para la discusión futura algunas formas de violencia excluyente que estos pueden ejercer.

A continuación, se presentan brevemente tres riesgos de la escritura narrativa que demandan más indagación: el apego a la inocencia, el apego al trauma y la cancelación moralizante de la complejidad. Cada uno a su manera remite a lo que antes denominamos subjetivismo, así como al dogmatismo y al autoritarismo que pueden colarse en el lenguaje de la justicia social. Más que expedirnos acerca de si textos con estas características deben ser publicados o no —suelen serlo— hacemos un llamado a redoblar el ímpetu autocrítico y a problematizar la resistencia a la complejidad que —también— se manifiesta en los intentos de escribir narrativamente. En lugar de hacer un listado de textos que desde nuestra perspectiva presentan estas limitaciones, mencionamos algunos ejemplos que las trascienden y que a nuestro juicio logran habitar la voz narrativa.

[251]

### **Apego a la inocencia**

Es siempre tentador colocarse del lado de las víctimas, los buenos, los puros, los oprimidos y los éticos, incluso cuando supuestamente estamos realizando un ejercicio de autocrítica. Consideramos que este apego a la propia inocencia —personal o colectiva— constituye una barrera para la reflexión y, en particular, para el desmantelamiento analítico de las relaciones de poder. La ceguera en torno al rol propio en la opresión la refuerza —a veces, en nombre de «la resistencia»—. Este es un problema muy serio y persistente en las ciencias sociales alternativas y en especial en la producción narrativa. La escritura fortalece, por su parte, codifica su apego a la inocencia en términos de la neutralidad y la objetividad científicas.

Uno de los límites más severos de la teoría crítica es que no cuenta con el lenguaje para nombrar el horror del cual somos partícipes *en este preciso momento*. Encontrar dicho lenguaje supone poder colocarse en el lugar del opresor. Declarar nuestros «privilegios» es inútil. Es necesario más bien explorar los beneficios y placeres que se obtienen cada día a través de la opresión de otros. Hay narrativas que encaran esta desafiante tarea.

Dauphinee (2013), por ejemplo, examina cómo su posición como académica no dista tanto de la del criminal de guerra como pareciera a primera vista. Kevin Dunn (2016) descubre su propio racismo. Otras narrativas hacen ejercicios similares en torno a temas como la inmigración (Doty, 2015) y el terrorismo (Edkins, 2016). Öberg (2016), por su parte, muestra que «radical» es una mercancía que él vende cotidianamente a sus estudiantes, así como Starbucks vende café.

### **Apego al trauma**

La escritura narrativa permite explorar la dimensión subjetiva de la política y del poder, y suele lidiar con experiencias dolorosas y traumáticas. Esto puede constituir una oportunidad de crecimiento y creación, pero no hay garantía de que ello ocurra. El trauma puede extenderse indefinidamente. El dolor y la ira, entre otras emociones similares, pueden traducirse en el maltrato a otros y en formas de autoritarismo intelectual. La crítica para ser generosa, abierta y constructiva precisa significar y procesar el trauma, trascendiendo el género confesional y la mera catarsis atórica (Ravecca y Dauphinee, 2018).

[252] No hay una receta única sobre cómo hacer esto. Por ello volvemos a las interrogantes planteadas en Ravecca (2019b, p. 401): «¿Qué significa narrar dolor y experiencias de abuso manteniendo un tratamiento ético del abusador? O sea, ¿cómo no abusar al abusador en nuestra escritura?». Si esto no es posible, es importante reconocerlo y examinarlo como hace contundentemente Saoirse O'Shea (2019). Evidentemente el punto tiene ramificaciones significativas no solamente para el análisis crítico y la subjetividad, sino también para la praxis democrática y para cómo narrar afrentas y daños colectivos. Planeamos abordar estas conexiones sistemáticamente en trabajos futuros.

### **Cancelación moralizante de la complejidad**

Como mencionamos antes, es tentador contarse entre los buenos. Nadie quiere estar en el lado equivocado de la historia. Pero una de las consecuencias de este deseo es la persistente tendencia a la negación de la complejidad. El compromiso con la justicia puede devenir, como lo ha hecho muchas veces, en reduccionismo dogmático. Por ello la arrogancia ética es peligrosa tanto en la política como en el pensamiento. Cuando las narrativas hacen su trabajo crítico es porque sospechan de la propia inocencia, elaboran el trauma para crear algo nuevo y abren la escritura a la complejidad moral de las relaciones de poder (Sosa, 2016, septiembre 16).

## Referencias bibliográficas

1. Adorno, Theodor W. (1994). *Dialéctica negativa*. Madrid: Taurus.
2. Bannerji, Himani. (2005). Building from Marx: Reflections on Class and Race. *Social Justice*, 32 (4), pp. 144-162.
3. Blatt, Jessica. (2018). *Race and the Making of American Political Science*. Philadelphia: University of Pennsylvania. <https://doi.org/10.9783/9780812294897>
4. Brigg, Morgan y Bleiker, Roland. (2010). Autoethnographic International Relations: Exploring the Self as a Source of Knowledge. *Review of International Studies*, 36, pp. 779-798. <https://doi.org/10.1017/S0260210510000689>
5. Brown, Wendy. (1995). *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*. Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9780691201399>
6. Brown, Wendy. (2011). La teoría política no es un lujo: una respuesta a «La teoría política como profesión» de Timothy Kaufman-Osborn. *Crítica Contemporánea*, 1, pp. 1-9.
7. Burnier, DeLysa. (2006). Encounters with the Self in Social Science Research: A Political Scientist Looks at Autoethnography. *Journal of Contemporary Ethnography*, 35 (4), pp. 410-418. <https://doi.org/10.1177/0891241606286982>
8. Clare, Eli. (2017). *Brilliant Imperfection. Grappling with Cure*. Durham: Duke University. <https://doi.org/10.1515/9780822373520>
9. Dauphinee, Elizabeth. (2013). *The Politics of Exile*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203077986>
10. Dauphinee, Elizabeth y Inayatullah, Naeem (Eds.). (2016). *Narrative Global Politics*. London: Routledge.
11. Doty, Roxanne Lynn. (2015). A Mostly True Day in Eloy, Arizona. *Journal of Narrative Politics*, 2 (1), pp. 22-24.
12. Dunn, Kevin C. (2016). What Might Still Sputter Forth. En: Dauphinee, Elizabeth & Inayatullah, Naeem (Eds.). *Narrative Global Politics* (pp. 139-152). London: Routledge.
13. Edkins, Jenny. (2016). Loss of a Loss: Ground Zero, Spring 2014. En: Dauphinee, Elizabeth y Inayatullah, Naeem (Eds.). *Narrative Global Politics* (pp. 97-103). London: Routledge.
14. Giroux, Henry. (2014). *Neoliberalism's War on Higher Education*. Chicago: Haymarket.
15. Gramsci, Antonio. (2008). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers. <https://doi.org/10.2307/j.ctv120qr2d.14>
16. Hite, Katherine y Huguet, Jordi. (2016). Luz guía. *Crítica Contemporánea*, 6, pp. 43-52.
17. Horkheimer, Max. (1978). *Théorie critique*. Paris: Payot.
18. Jackson, Patrick Thaddeus. (2011). *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. London: Routledge.

19. Inayatullah, Naeem (Ed.). (2011). *Autobiographical International Relations: I, IR*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203837221>

20. Inayatullah, Naeem. (2020, May 4). Internal Simultaneity: A Science of Autobiography. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2020/05/04/opinion-internal-simultaneity-a-science-of-autobiography/>

21. King, Gary, Keohane, Robert O. y Verba, Sidney. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

22. Kirby, Paul. (2016). AUTO/BIO/GRAPH. En: Dauphinee, Elizabeth y Inayatullah, Naeem (Eds.). *Narrative Global Politics* (pp. 153-158). London: Routledge.

23. Knafo, Samuel. (2016). Bourdieu and the Dead End of Reflexivity: On the Impossible Task of Locating the Subject. *Review of International Studies*, 42 (1), pp. 25-47. <https://doi.org/10.1017/S0260210515000121>

24. Levine, Daniel J. and McCourt, David M. (2018). Why Does Pluralism Matter When We Study Politics? A View from Contemporary International Relations. *Perspectives on Politics*, 16 (1), pp. 92-109. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002201>

25. Marcuse, Hebert. (1991). *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Boston: Beacon.

26. Marx, Karl. (1978). Economic and Philosophic Manuscripts of 1844. En: Tucker, R. C. (Ed.). *The Marx-Engels Reader* (pp. 66-125). New York: W. W. Norton & Company.

[254]

27. Mohanty, Chandra Talpade. (2013). Transnational Crossings: on Neoliberalism and Radical Critique. *Signs*, 38 (4), pp. 967-991. <https://doi.org/10.1086/669576>

28. Monroe, Kristen Renwick. (2005). *Perestroika! The Raucous Rebellion in Political Science*. New Haven: Yale University.

29. Naumes, Sarah. (2015). Is All «I» IR? *Millennium-Journal of International Studies*, 43 (3), pp. 820-832. <https://doi.org/10.1177/0305829815576820>

30. Nietzsche, Friedrich. (1989). *Genealogy of Morals*. New York: Vintage.

31. Öberg, Dan. (2015). Violent Fragments. *Journal of Narrative Politics*, 1 (2), pp. 150-152.

32. Öberg, Dan. (2016). Tomorrow the War Starts. *Journal of Narrative Politics*, 2 (2), pp. 169-175.

33. O'Shea, Saoirse C. (2019). My Dysphoria Blues: Or Why I Cannot Write an Autoethnography. *Management Learning*, 50 (1), pp. 38-49. <https://doi.org/10.1177/1350507618791115>

34. Picq, Manuela L. (2016). El caminar de las manueles. *Crítica Contemporánea*, 6, pp. 124-138.

35. Pin-Fat, Véronique. (2016). Dissolutions of the Self. En: Dauphinee, Elizabeth y Inayatullah, Naeem (Eds.). *Narrative Global Politics* (pp. 25-34). London: Routledge.

36. Ravecca, Paulo. (2019a). *The Politics of Political Science: Re-Writing Latin American Experiences*. London & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351110556>

37. Ravecca, Paulo. (2019b). Respuesta a Jerónimo Ríos Sierra y Diego Rossello. *Eunomía*, 17, pp. 394-403. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5044>

38. Ravecca, Paulo y Dauphinee, Elizabeth. (2018). Narrative and the Possibilities for Scholarship. *International Political Sociology*, 12 (2), pp. 125-138. <https://doi.org/10.1093/ips/olx029>

39. Ravecca, Paulo y Dauphinee, Elizabeth. (2016). Narrativa (y) política: ideas que solo se pueden contar. *Crítica Contemporánea*, 6, pp. 1-4.

40. Ravecca, Paulo y Rossello, Diego. (2020). Deconstruyendo el yo disciplinar: el vínculo entre ciencia política y teoría política en América Latina. *Civilizar*, 20 (39), pp. 115-125. <https://doi.org/10.22518/jour.ccs/2020.2a07>

41. Rieiro, Anabel; Rinesi, Eduardo y Ravecca, Paulo. (2019). Pensamientos críticos. *Revista de Ciencias Sociales*, 32 (44), pp. 9-13.

42. Smith-McGregor, Kilby. (2016). Seeing Red. *Crítica Contemporánea*, 6, pp. 118-123.

44. Sosa Villada, Camila. (2016, septiembre 16). Pobres y estúpidos niños ricos. *La Tinta*. <https://latinta.com.ar/2016/09/pobres-y-estupidos-ninos-ricos/>

45. Traversa, Federico. (s. f.). Maquiavelo y el arbitraje doble ciego (especulación inédita). *Academia.edu*. [https://www.academia.edu/10735317/Maquiavelo\\_y\\_el\\_arbitraje\\_doble\\_ciego\\_especulaci%C3%B3n\\_in%C3%A9dita\\_](https://www.academia.edu/10735317/Maquiavelo_y_el_arbitraje_doble_ciego_especulaci%C3%B3n_in%C3%A9dita_)

## 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*:

[256]

- 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.

[257]

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.

[258] Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

Con fundamento en el concepto de los pares académicos el Comité Editorial de la revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se le transmite al autor las observaciones hechas por los árbitros, comprometiéndose a devolver el artículo en un plazo máximo de dos semanas. El autor debe dar cuenta de los cambios realizados en la versión final y el Comité Editorial revisará que se hayan hecho adecuadamente. Este también se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial. En la etapa de modificaciones de estilo no se admite ninguna alteración del contenido del texto.

**6. Propiedad intelectual.** Los autores son los titulares de los derechos morales de sus artículos y pueden archivar y divulgar citando la fuente. *Estudios Políticos* asume los derechos de reproducción. Las opiniones expresadas por

los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Los artículos y los documentos adicionales deben ser enviados a través del portal electrónico Open Journal System registrándose en <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.

[259]

**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.

[260]

**Discusión.** En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

**Conclusión.** Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

**Citas en el texto.** Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

— Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).

— Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).

— Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.

— Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.

— Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...

— Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de «*et al.*», ejemplo: (Klein *et al.*, 2004). Si son más de seis autores, se utiliza «*et al.*» desde la primera mención.

— Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

— Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

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

[262] — Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

Artículos de publicaciones periódicas

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

- Ponencias

— Apellido, Nombre. (Año, día, mes). *Título de ponencia*. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

- Memorias

— Apellido, Nombre. (Año). *Título de la ponencia*. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- Escritos no publicados

— Apellido, Nombre. (Año). Título. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

### **Documentos legales**

Son las leyes, los reglamentos, las órdenes ministeriales, los decretos, las resoluciones y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos. Se citan tanto en el cuerpo del texto como en pie de página, según Norma Técnica Colombiana 5613:

— Jurisdicción (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). Ministerio o Entidad Responsable (en mayúsculas fijas). Designación (Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. (Fecha de la norma jurídica: día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene). Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, Fecha de publicación. Número. Paginación.

#### **• Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*. [263]

— 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.

[264]



**estudios políticos**

ISSNe 2462-8433



9 772462 843006 61 >