

## Artistas invitados

Fabio Andrés Arboleda Mendoza  
Medellín, 13 de abril de 1980  
fabioandresarboleda@gmail.com

### Estudios realizados

Estudiante de Maestría en Artes Plásticas,  
Universidad de Antioquia.

### Exposiciones individuales

F.U.N.K., Teatro Pablo Tobón Uribe,  
Medellín, 26 de febrero de 2021.

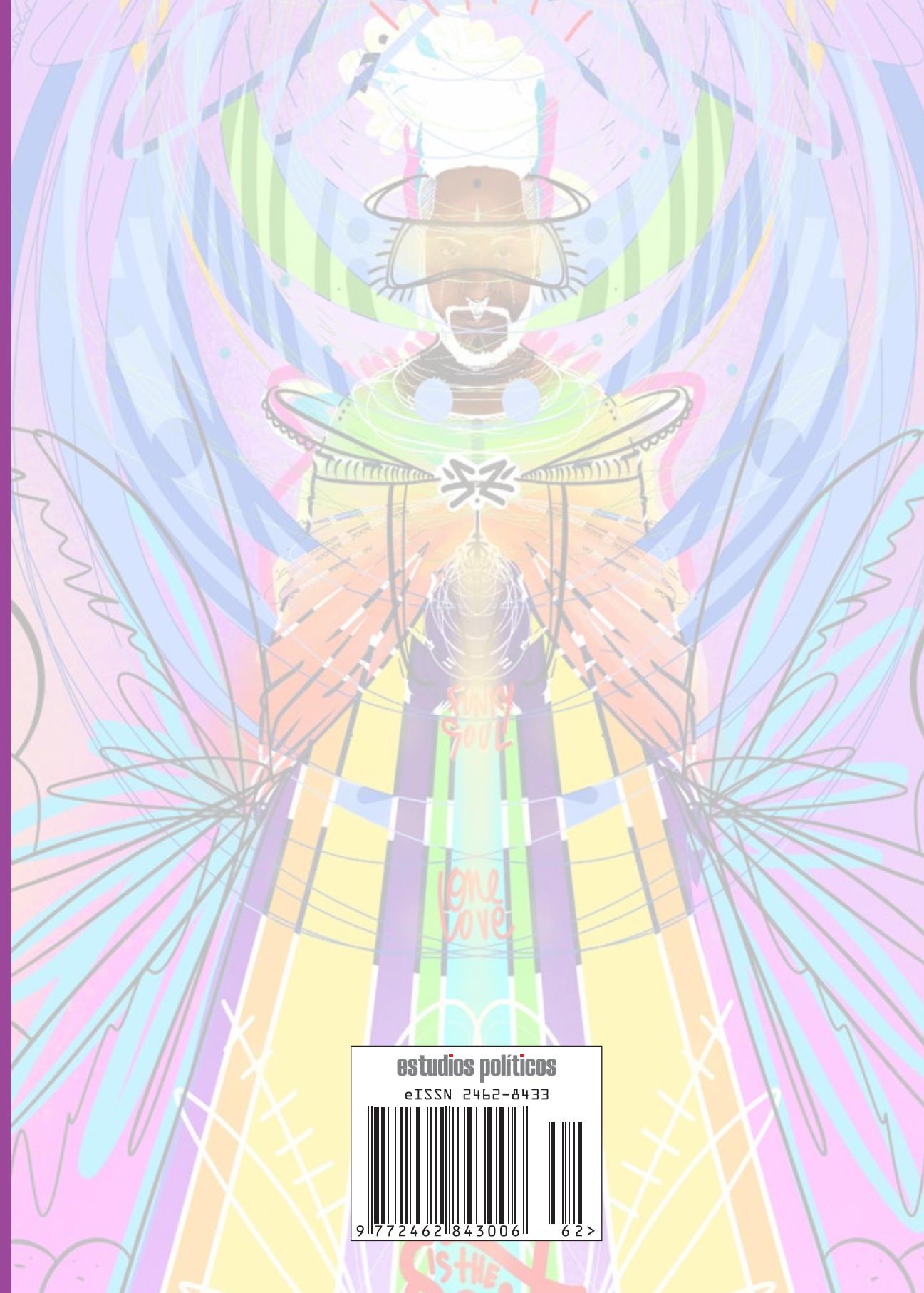
neWeed, Centro Colombo Americano,  
Medellín, 27 de febrero 2020.

El Zatélide, Claustro Comfama, Medellín, 2  
de abril de 2016.

Tres, dos, uno, probando, Escuela  
del Maestro, Gobernación de Antioquia,  
Medellín, mayo de 2013.

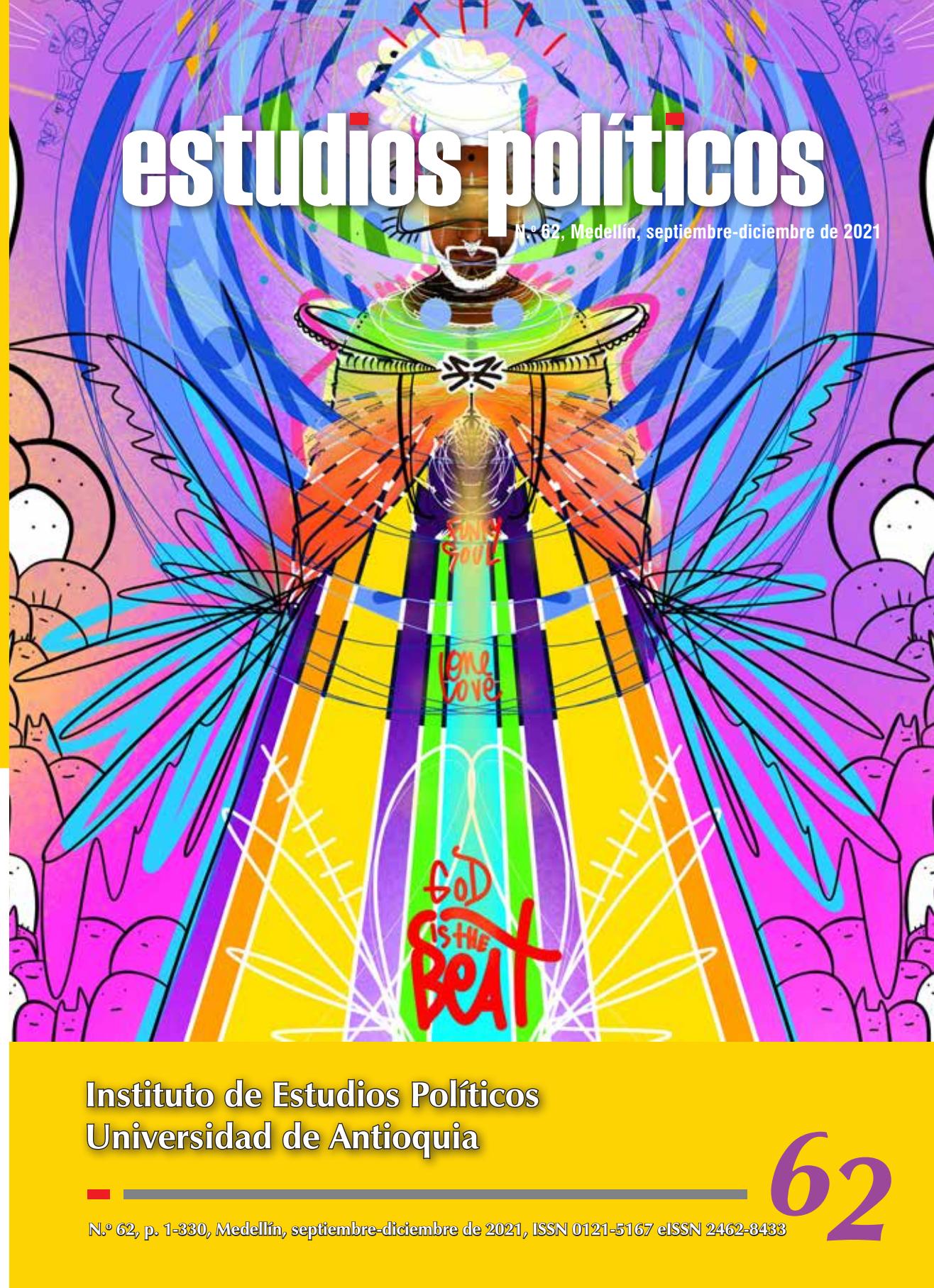
### Comentario

La búsqueda de Zatélide a través de sus pinturas tiene un sabor, o tal vez un olor algo «funky»; es algo que podría leerse con todos los sentidos, esta búsqueda es más una actitud que se manifiesta espontáneamente en objetos y soportes ampliamente conocidos en el mundo de las artes tradicionales. Para ver las pinturas de Fabio es útil enterarse de todo lo que este artista hace en diferentes campos, tales como la música, el dibujo, el comic, el muralismo, el arte urbano, la pintura, etc. Todo su trabajo tiene esa misma actitud, que es un poco «funky» y por esto debemos tener todos nuestros sentidos muy dispuestos a percibir lo que el trabajo descomplicado y sencillo de Arboleda tiene para ofrecer (Alejandro Salinas, curador galería Paul Bertwell, Centro Colombo Americano).



estudios políticos 62

Septiembre-diciembre de 2021, ISSN 0121-5167



N.º 62, p. 1-330, Medellín, septiembre-diciembre de 2021, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

estudios políticos  
N.º 62, Medellín,  
septiembre-diciembre de 2021



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
1 8 0 3



### Artista invitado

Fabio Andrés Arboleda Mendoza  
Zatélide llamando  
Ilustración digital  
2021  
Medellín



**estudios políticos**

# **estudios políticos**

---

N.º 62

Septiembre-diciembre de 2021

ISSN 0121-5167

ISSN electrónico 2462-8433

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondo 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, 62, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre 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. (Argentina)

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 (España)

Marisa Revilla Blanco (España)

### **Comité Honorífico**

María Teresa Uribe de Hincapié (QEPD)

Carlos Gaviria Díaz (QEPD)

William Restrepo Riaza

### **Auxiliares administrativos**

Angie Marcela Velázquez Blandón

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

Juliana Acosta López de Mesa



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

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 62, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2021

### Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas  
Carolina Roldán Lopera

### Diagramación

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

### Recepción de correspondencia

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

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

Publindex, Categoría B; SciELO Colombia; Web of Science SciELO Citation Index; DOAJ; Redalyc; Dialnet; Proquest: Worldwide Political Science Abstracts, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Social Science Database, Ulrich's Periodicals Directory; Clase; Latindex; Ebsco: International Political Science Abstracts, Political Science Complete; Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH Plus); Redid; Journal Scholar Metrics; Ranking Rev-Sapiens.

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 62, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre 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, 62, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2021, pp. 1-330  
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

## Editorial

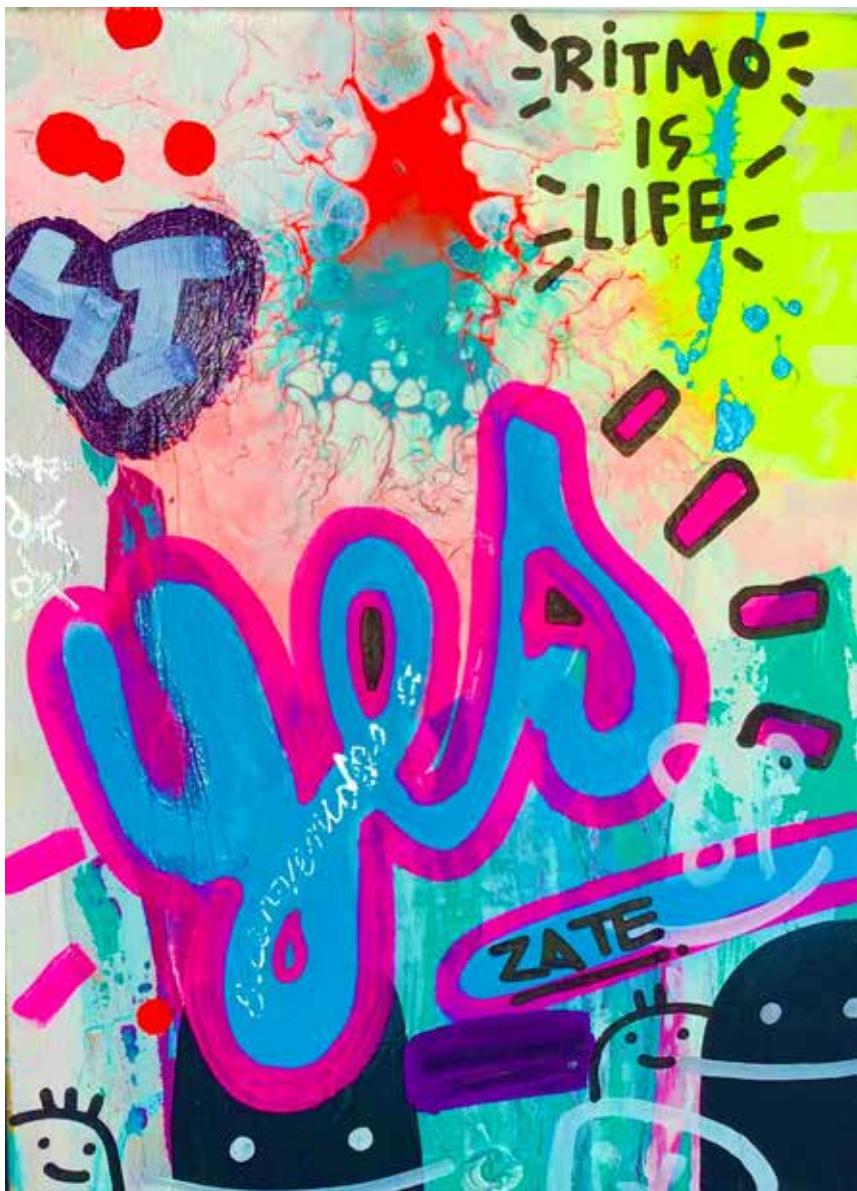
- El institucionalismo, el cuarto chispazo de la ciencia política** 9-25  
\_\_\_\_\_  
*Germán Darío Valencia Agudelo*

## Artículos

- Maricas en movimiento. Tensiones, estrategias y contradicciones en la emergencia del Movimiento de Liberación Homosexual en Colombia, 1975-1990** 27-50  
Queer on Movement. Tensions, Strategies and Contradictions in the Emergence of the Homosexual Liberation Movement in Colombia, 1975-1990  
\_\_\_\_\_  
*Guillermo Antonio Correa Montoya*
- Derechos sociales y género. Vinculación analítica de la migración femenina de retorno a México** 52-78  
Social Rights and Gender. Analytical Link of Migrant Women Returning to Mexico  
\_\_\_\_\_  
*José Franco Aguilar*
- Análisis de género en los contextos de violencia organizada. Una mirada sociológica** 80-104  
Gender Analysis in the Contexts of Organized Violence.  
A Sociological Perspective  
\_\_\_\_\_  
*Anabel Garrido Ortolá*
- Performatividad del cuerpo precario de los migrantes venezolanos. Defensa contra una amenaza producida por el estado de inseguridad en Colombia** 106-125  
Performativity of Precarious Bodies of the Venezuelan Migrants.  
Defense against a Threat Produced by Insecurity in Colombia  
\_\_\_\_\_  
*Ingrid Tatiana Abril Peña*
- Pensar la formación de la subjetividad política a partir de la voluntad de ficción de Friedrich Nietzsche** 127-150  
Thinking the Formation of Political Subjectivity Based on the Will to Fiction of Friedrich Nietzsche  
\_\_\_\_\_  
*Edisson Leonardo Parra Herrera*

<b>Reforma Rural Integral y construcción de paz para las mujeres en Colombia</b>	152-182
Comprehensive Rural Reform and Peacebuilding for Women	
_____ Vanesa Botero Blandón, Ana María Serrano Ávila	
<b>La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz. Desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia</b>	184-213
The Solution to the Illicit Drugs Problem in Peace Building. Challenges in the National Comprehensive Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) in Colombia	
_____ Silvia Mantilla, Tania Gisel Sastoque, Sofía Quintero	
<b>Analítica de datos aplicada al Plan Nacional de Desarrollo de 2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»</b>	215-239
Data Analysis Applied to the National Development Plan for 2018-2022, «Pact for Colombia, Pact for Equity	
_____ Enrique Arrieta Díaz, Amanda Vargas Prieto	
<b>Democracia, equilibrio informativo y pedagogía electoral. Análisis de la función orientadora del periódico regional La Patria en las elecciones locales de octubre de 2019</b>	241-265
Democracy, Informative Balance, and Electoral Pedagogy. Analysis of the Guiding Function of the Regional Newspaper La Patria in the Local Elections of October 2019	
_____ Miguel Orlando Alguero Montaño	
<b>Ciclos políticos presupuestarios en América Latina. Un análisis de panel dinámico</b>	267-292
Political Budget Cycles in Latin America. A Dynamic Panel Analysis	
_____ Erick Álvarez Barreno	
<b>Explicar los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas a través de la calidad de la democracia. Un marco interregional comparativo</b>	294-321
Explaining the Impacts of Globalization on Borderlands through Quality of Democracy. A Comparative Cross-Regional Framework	
_____ Harlan Koff, Santiago Mejía Idárraga	
<b>Indicaciones para autores y proceso de evaluación</b>	322-330

## Editorial



### Artista invitado

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

Yes

Técnica mixta sobre lienzo

30 x 35 cm

2021

Medellín



## Editorial

### El institucionalismo, el cuarto chispazo en la ciencia política\*

En 1996, cuando la Universidad de Oxford publicó *A New Handbook of Political Science* (Goodin y Klingemann, 2001), el institucionalismo como corriente de pensamiento en la ciencia política apenas estaba iniciando. Tan solo siete años antes James March y Johan Olsen (1997) publicaron su obra seminal *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Tras esta embrionaria aparición, uno de los mayores historiadores de la disciplina, Gabriel Almond (2001), no nombró al institucionalismo en el segundo capítulo del manual, sino que advirtió sobre tres chispazos o momentos estelares en la «curva del progreso científico en el estudio de la política» en el siglo xx (p. 83): la Escuela de Chicago, entre 1920 y 1940; el conductismo, después de la Segunda Guerra Mundial; y «la entrada de los métodos deductivos y matemáticos y los modelo económicos del enfoque de la “elección racional-individualismo metodológico”» (p. 84) desde la década de 1970.

En ninguna parte de su clásico capítulo, *Ciencia política: la historia de la disciplina*, Almond (2001) alcanza a dimensionar lo que estaba pasando en esos momentos con el institucionalismo, ni a vislumbrar que muy pronto este enfoque se convertiría en otro giro revolucionario en la ciencia política, a pesar de afirmar en su obra previa, *Una disciplina segmentada* (Almond, 1999), que la ciencia política estaba abierta a las múltiples teorías, enfoques y metodologías que hacen más comprensible el mundo de la política. En aquel texto presenta un panorama histórico completo sobre los estudios políticos: inicia su recorrido con los griegos —desde Heródoto, Platón y Aristóteles—, luego pasa revista por los contractualistas clásicos —Hobbes, Locke y Rousseau— y los liberalistas y federalistas, hasta llegar,

\* Texto derivado de los planteamientos realizados por el autor en la tesis doctoral en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia, 2017, *Organizarse para negociar la paz. Un análisis político transaccional de las estructuras de gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*.

finalmente, a la profesionalización de la ciencia política en el siglo xx, al referirse a la Escuela de Chicago, la revolución conductista de posguerra y la elección racional; incluso le queda tiempo para nombrar a las visiones posconductistas y antipluralistas, pero en ningún momento se detiene a analizar lo que se estaba cuajándose: el florecimiento de lo que se puede denominar actualmente por el mismo autor *el cuarto chispazo en ciencia política*.

Este texto presenta brevemente la evolución de lo que es el institucionalismo en la ciencia política, partiendo desde su inicio hace tres décadas, para luego hacer una caracterización general del enfoque, su evolución y su estado actual. Con esto se intenta entregar algunos elementos que ayuden a actualizar la historia disciplinar de la ciencia política narrada por Almond (2001) hace un cuarto de siglo, la cual ha visto pasar por debajo mucha agua, logrando configurar al institucionalismo entre los principales enfoques de nuestra disciplina. Enfoques a los que, hasta hace una década, se les anteponía la denominación de *los nuevos institucionalismos*, pero dada su consolidación actual se omiten el plural y el mote de novedad, y se les reconoce como un aporte de similar magnitud al del conductismo o al de la teoría de la elección racional. Este enfoque ha permitido poner en diálogo a distintas disciplinas de las ciencias sociales, evidenciando el compromiso «con las reglas de la evidencia y la inferencia» de la política como ciencia» (p. 137).

## **El contexto en el que surge el cuarto chispazo: el retorno a las instituciones**

La ciencia política es, tal vez, la más joven entre las ciencias sociales y humanas (Eslava, Orozco y Valencia, 2011). Su autonomía científica se logra construir tan solo a mediados del siglo xx. En aquel momento el dominio en los análisis politológicos lo detentaba el institucionalismo (Selznick, 1949; 1957), hoy denominado institucionalismo clásico. Este enfoque se esforzaba por estudiar las leyes formales, las reglas y las estructuras administrativas; sin embargo, para la naciente ciencia política este enfoque poco lograba explicar el comportamiento político real o sus resultados, de allí que la revolución conductista en la ciencia política —de la década de 1950 y principios de la de 1960— aparezca como una reacción a este viejo institucionalismo (Shepsle, 1999).

El conductismo buscaba la «explicación más allá de las estructuras formales» (Romero, 1999, p. 9), ponía la mirada en los deseos y comportamientos concretos y observables de los grupos e individuos. Algo similar pretendía, dos décadas después, la teoría de la elección racional. A partir de la tradición del individualismo metodológico, esta visión proveniente de las ciencias económicas intenta continuar la línea de trabajo del conductismo, haciendo énfasis en el individuo racional como agente político. Ambos enfoques tienen en común pensar a los actores políticos en el mismo nivel, haciendo parte de una estructura mecánica donde todos importan por igual para el funcionamiento del sistema político (Diz, Lois y Novo, 2012, p. 24).

Los conductistas realizaban un análisis que se caracterizaba por plantear análisis individuales atomizados y egoístas (March y Olsen, 1984, p. 735). Argumentan que para entender la política y explicar sus resultados los análisis no se deben enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político: «Es más, en contraste con lo que era percibido como un trabajo ateórico de académicos pertenecientes a una tradición formal-legal, el proyecto conductista como un todo era explícitamente teórico» (Thelen y Steinmo, 1992, p. 4). Así, el conductismo se caracteriza por observar los factores psicológicos, sociales, económicos y culturales que afectan el comportamiento político de los individuos, de ahí que se centre en el estudio de los comportamientos y actitudes de los individuos y los grupos en sí mismos para explicar los resultados políticos.

Por su parte, el enfoque de la elección racional pone el interés en la toma de decisiones políticas por parte de los individuos y colectividades, asumiendo una conducta racional y maximizadora de la utilidad de los actores políticos. Para este enfoque los agentes buscan maximizar su bienestar o del grupo al que representan, utilizando la información que tienen a su alcance. Realizan cálculos racionales que les permiten elegir, entre las diversas alternativas, la que mayor satisfacción produzca (Shepsle, 1986; Shepsle y Bonchek, 2005). Esta forma de analizar la política lleva al enfoque de la elección racional a buscar explicaciones de la conducta individual en el sistema de incentivos de los actores (Shepsle y Bonchek, 2005), a estudiar sus preferencias y su efecto en las decisiones (Hall y Taylor, 1996), y a describir las interacciones sociales y la forma como la decisión de un agente

afecta las decisiones de otro. El modelo plantea que los actores políticos se comportan como agentes racionales maximizadores de su utilidad, donde la política es el resultado de esta conducta y de los equilibrios derivados de la selección que genera el predominio de aquellos actores.

En esta lógica de trabajo, tanto el conductismo como la elección racional examinan el comportamiento político como agregados de conductas individuales —subjetivo— (Marsh y Stoker, 1997), logrando construir una explicación coherente, aunque para muchos poco realista de la política (Thelen y Steinmo, 1992): «las bases teóricas de ambos enfoques anulan el espacio necesario para el estudio de las instituciones políticas como objeto de análisis: las instituciones desaparecen de la agenda de investigación principal de los enfoques preponderantes de la ciencia política» (Caballero, 2007, p. 10). Al finalizar el siglo xx, estos enfoques predominaban en la disciplina y sus explicaciones aún perduran, después de cinco décadas, en la ciencia política (Hay, 2002).

Pero ese olvido consciente del conductismo y de la elección racional de las instituciones tuvo una significativa consecuencia entre los críticos: sirvió para afianzar la idea de la necesidad de continuar con el estudio de este fenómeno. Para los estudiosos de la política, estos enfoques omitían «la importancia de la cancha y, por tanto, no podían responder a la cuestión crucial de por qué esos comportamientos y actitudes políticos y la distribución de recursos entre los grupos contendientes diferían de un país a otro» (Thelen y Steinmo, 1992, p. 5). Fijar la mirada solo en el «comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el que actúan» es una gran debilidad, pues «en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción» (Romero, 1999, p. 8).

De allí que, al finalizar la década de 1980, James March y Johan Olsen (1997) inauguran en la ciencia política una línea de trabajo que integra el análisis de la política con el estudio de las instituciones, conocida durante los primeros veinte años como los nuevos institucionalismos en la ciencia política (Caballero, 2007; Ortega, 2004; Basabe, 2007). Trabajo vector que diez años después llevó a Kenneth Shepsle (1999) a reconocer que el enfoque institucionalista era el dominante en la ciencia política, al menos en la estadounidense y británica (Eslava, Orozco y Valencia, 2011); es decir, en poco tiempo el institucionalismo —como nombre del enfoque general y

en el que se agrupan todos los nuevos institucionalismos— se desarrolló y convirtió en uno de los paradigmas dominantes en la ciencia política.

En las dos últimas décadas del siglo xx, se produjeron un conjunto de esfuerzos teóricos y aplicados que asumían la importancia de las instituciones políticas. Estos esfuerzos, que incorporan una variedad de enfoques y métodos, constituyen «el retorno de las instituciones» a la agenda de investigación principal de la ciencia política y constituyen la tradición que se ha dado en llamar «el nuevo institucionalismo» (Caballero, 2007, p. 10).

Se trata de un enfoque que retrotrae el interés de la política por los valores políticos, la cultura, los hábitos, las identidades y los propósitos colectivos, y que se basa en la idea de que las instituciones moldean y determinan la conducta de los agentes y, por tanto, las dinámicas de la política (Peters, 2003).

En conclusión, el institucionalismo en la ciencia política representa una crítica a la tradición conductista y de la elección racional dominante en esta ciencia desde su nacimiento (Eslava, Orozco y Valencia, 2011). Eso sí, retoman del conductismo la idea de los deseos y expectativas, pero introducen los hábitos y costumbres —tal como lo hace la vertiente sociológica del institucionalismo—; retoman la potencia analítica y predictiva del actor racional en la política, pero limitan su conducta y toma de decisiones por el ambiente institucional —idea desarrollada por el institucionalismo de la elección racional—; distingue entre las normas formales e informales —del institucionalismo económico—; y reconoce las condiciones culturales e ideológicas —defendido por el institucionalismo histórico—. De esta manera, el institucionalismo en la ciencia política ha permitido, en un poco más tres décadas, ver con mayor claridad toda aquella rica dinámica que hay en la interacción social (Caballero, 2006, p. 195) en entornos inciertos, complejos y con presencia de instituciones —formales e informales—.

## **La evolución de los estudios institucionales en la ciencia política y sus rasgos característicos**

Desde la aparición de los trabajos de March y Olsen (1984; 1997) la investigación sobre instituciones políticas ha experimentado un continuo y notable desarrollo. El «retorno de las instituciones» a la agenda de

investigación principal en ciencia política es, a principios del siglo XXI, una realidad generalmente aceptada, estudiando la noción, el papel y el cambio de las instituciones políticas (Caballero, 2007, p. 10). Esta rica dinámica evolutiva, de cerca de cuatro décadas, se puede dividir en dos grandes momentos: el primero inició con los escritos de March y Olsen desde mediados del decenio de 1980, y se extiende hasta iniciar el nuevo milenio, el cual se caracteriza por la aparición y competencia de una amplitud de enfoques y miradas instituciones; el segundo, que se viene presentando durante este nuevo siglo, se identifica con el diálogo multidisciplinar, el recogimiento y la integración de miradas en torno a las instituciones.

El primer momento de esta historia en la ciencia política comenzó tan pronto aparecieron los trabajos de March y Olsen (1984; 1997). A partir de allí se empezó a hablar de diferentes institucionalismos al servicio de esta. La acelerada producción de bibliografía alrededor de las instituciones (1984-2003) hizo notar la diversidad de enfoques que, de acuerdo a su tradición —sociológica, económica, jurídica e histórica, entre otras—, analiza las instituciones de manera particular, producción que llevó a reconocer en la ciencia política que no puede hablarse de un nuevo institucionalismo, sino de varios nuevos institucionalismos en esta ciencia (Peters, 2003), y que, como se advierte, abordan desde perspectivas distintas una variedad amplia de temas políticos: «el nuevo institucionalismo no es una corriente de pensamiento homogénea; por el contrario, bajo este nombre se agrupa el trabajo académico realizado en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes» (Vergara, 1997, p. 17).

En orden de aparición, los trabajos más representativos alrededor de las instituciones en ciencia política son: James Buchanan (1984), Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985), Kenneth Shepsle (1986), Elinor Ostrom (1986), Douglass North y Barry Weingast (1989), Douglas North (1990; 1993), Avinash Dixit (1990; 1996), Terry Moe (1990; 2005), Jon Elster (1991), Itai Sened (1991), Walter Powell y Paul Dimaggio (1999), Jack Knight (1992), Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (1992), Arthur Denzau y Douglass North (1994), Peter Hall y Rosemary Taylor (1996), Barry Weingast (1995; 1996), Jack Knight e Itai Sened (1995), Guy Peters (1999/2003), Robert Goodin (1999), David Epstein y Sharyn O'Halloran (1999), Paul Pierson (2000), Jan-Erik Lane y Svante Ersson (2000), y Daniel Diermeier y Keith Krehbiel (2003).

Esta riqueza bibliográfica llevó a que, al iniciar el siglo XXI, los analistas disciplinares identificaran y clasificaran los institucionalismos en varios enfoques. Aquí se presentan al menos tres de ellos: en primer lugar, Hall y Taylor (1996) identifican las vertientes histórica, de elección racional y sociológica; le sigue Peters (2003), que al finalizar el siglo hace un monumental trabajo sobre la escuela de los nuevos institucionalismos y divide en siete los enfoques: normativo, elección racional, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses e internacional; finalmente, Richard Scott (2001) los agrupa en regulatorio —económico—, normativo —ciencia política— y cognitivo —sociológico—, y de forma similar lo hace Clara García (2001, p. 48) en histórico, neoclásico o institucionalismo —ligado al paradigma de la elección racional, económico y sociológico—.

La primera etapa del surgimiento de los nuevos institucionalismos permitió a la ciencia política ponerse en diálogo con otras ciencias hermanas como el derecho, la economía, la sociología, la historia y todas aquellas disciplinas donde los nuevos institucionalismos también habían comenzado a aparecer y posicionarse. Los nuevos institucionalismos permitieron establecer un diálogo, un acompañamiento y una complementación en el estudio de las instituciones. Así, al finalizar la primera década del siglo XXI, se logró tener en la ciencia política un mejorado conocimiento sobre las instituciones, en especial, de la gobernanza (Dixit, 2009); además de abordar temas clásicos de la política: gestión pública, burocracia estatal, grupos de presión, partidos políticos y desarrollo económico, político y social, usando para esto factores culturales, cognitivos, normativos y regulatorios que proporcionan estabilidad y sentido a la vida social (Scott, 2001, p. 48). En síntesis, se construyó un programa de investigación compartido que facilitó el reencuentro de la política con otras ciencias sociales, perdido cerca de un siglo atrás.

Precisamente, este reencuentro de la ciencia política con otras ciencias posibilitó que al iniciar el nuevo siglo se presentara un giro en el estudio de las instituciones que se ha mantenido hasta la actualidad. Entre los trabajos que siguen esta perspectiva integracionalista están: Oliver Williamson (2000; 2005; 2010), Richard Scott (2001), Masahiko Aoki (2001), Gonzalo Caballero (2002; 2006; 2007; 2011), Paul Joskow (2002), Victor Nee (2003), Robert Goodin (2003), Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2003; 2005), Avner Greif y David Laitin (2004), Juan Manuel Ortega (2004), Terry Moe

(2005), Thrainn Eggertsson (2005), Douglas North (2005a; 2005b), Kenneth Shepsle y Mark Bonchek (2005), Elinor Ostrom (2005; 2008), Gonzalo Caballero (2007), José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín (2008), Sven Steinmo (2008/2013), Avinash Dixit (2009), Christopher Kingston y Gonzalo Caballero (2009), Mijael Altamirano y Abigail Martínez (2011), Dieter Nohlen (2011), Xóse Carlos Arias y Gonzalo Caballero (2013a; 2013b), Norman Schofield, Gonzalo Caballero y Daniel Kselman (2013), y Alexander González-Chavarría (2014).

Producción literaria que generó que desde los distintos nuevos institucionalismos —económico, elección racional, organizativo, legislativo, federativo, regulatorio, entre otros— se iniciara un nuevo ciclo de estudios institucionales, aquel que permitió el reencuentro, el diálogo y el trabajo conjunto. Complementariedad teórica que fue posible debido a tres componentes: en primer lugar, el compartir el mismo punto de partida, pues todos reconocen que «los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes» (Powell y DiMaggio, 1999, p. 36); segundo, el énfasis compartido en recuperar las instituciones como eje del análisis (Caballero, 2009) e insistir que «las instituciones condicionan la forma en la que las personas ven el mundo y no son meras reglas a las cuales se atienen» (Steinmo, 2013, p. 138), lo que permite hablar de una única denominación de institucionalismos; y tercero, una dinámica de trabajo que reconoce los avances que han tenido los diversos institucionalismos y que permiten construir un programa de investigación común, el cual recoge los logros conseguidos durante varias décadas de cada una de sus respectivas ciencias y que posibilita a la ciencia política analizar la estabilidad y el orden social, y entender los conflictos y cambios en las estructuras sociales.

Estos desarrollos más recientes de los institucionalismos introducen en la política el estudio de perspectivas novedosas como los derechos de propiedad, los costos de transacción, los diseños institucionales, los problemas de información y las estructuras y formas organizativas. A modo de ejemplo se encuentra el trabajo indagativo que realizó Oliver Williamson hasta su muerte el 21 de mayo de 2020 (Valencia, 2020). Este autor representa la punta del iceberg de una gran corriente de pensamiento sobre las instituciones, la cual ha contribuido en gran medida a la aparición del análisis político transaccional (Caballero, 2011; Arias y Caballero, 2013b; Valencia, 2020). Su propuesta teórica, aunque inicialmente buscaba su aplicación a la economía (Williamson, 1979; 1985; 1991), finalmente se

extendió a otros ámbitos, entre ellos, a la ciencia política (Dixit, 1996; North, 1990; Williamson, 1999; 2000; 2005; 2010), concibiendo a las instituciones como estructuras de gobernanza, acuerdos sociales ajustados para reducir al mínimo los costos de transacción y que permitan interacciones más predictables, confiables y eficientes (Williamson, 1985). En este sentido, «las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia» (Romero, 1999, p. 13).

Williamson no continúa con la lógica de dividir los institucionalismos, sino de integrarlos, busca establecer un diálogo con los distintos enfoques, con el institucionalismo de la elección racional, con el histórico y con el económico, entre otros. Retoma del enfoque de la elección racional la idea de actores racionales y modelos subjetivos de análisis en la toma de decisiones políticas —individualismo metodológico—; del histórico la importancia del pasado en la comprensión de las ideologías, cuya idea se sintetiza en el concepto de senda o camino de la dependencia —*path dependence* o *path dependency*—, las cuales advierten de los cambios lentos que dan en las instituciones; y finalmente, del nuevo institucionalismo económico la idea de diversos mecanismos de coordinación y la importancia de los costos y de la información en las transacciones de diverso tipo. (Valencia, 2020, p. 10).

De esta forma, a partir de su trabajo en 2001, Williamson hace un giro en su proyecto investigativo, proponiendo un diálogo multidisciplinar con el que buscó integrar enfoques, perspectivas de análisis y aportes variados, y en las dos décadas que le siguieron ayudó a construir un programa de investigación que reconoce los aportes de los nuevos institucionalismos en la ciencias sociales —economía, sociología, ciencia política, historia, psicología, entre otros—, logrando «construir y proponer una visión de conjunto; un programa que enfatiza en el matrimonio que hay entre la teoría política y las ciencias sociales, intentando proponer y construir un programa de investigación más completo, realista e integrador» (Valencia, 2020, p. 10). Con esto, el autor dejó para los estudios políticos «una agenda de investigación con una disparidad de intereses en variados temas que a hecho posible que surjan líneas de investigación abundantes (Dixit, 1996; North, 1990)» (p. 17) y ofreció una propuesta analítica que permite aplicar con toda su potencia al estudio de los fenómenos políticos.

De similar manera, en la actualidad se encuentra un rico campo de investigación con autores como Elinor Ostrom (2005; 2008), Douglas North (2005a; 2005b) —que incluye a Chrysostomos Mantzavinos, Douglas North y Nathelie Shariq (2015)— y Sven Steinmo (2013), que han intentado realizar trabajos integradores similares a los de Williamson. Estos autores, desde temas distintos —la primera desde la gobernanza de bienes comunes, los segundos desde el desempeño de las instituciones en la sociedad y el tercero desde la orientación histórica y el papel de las instituciones—, defienden la importancia de las instituciones en la conducta de las personas y sus consecuencias, realización de intercambios políticos y el logro de los objetivos colectivos, y además presentan a las instituciones como susceptibles de diseño y rediseños —cambio institucional—, a pesar de ser producto también de la evolución social (North, 2005b), pensando a las instituciones como limitaciones ideadas por los hombres y mujeres para dar forma a la interacción humana y que estructuran incentivos en el intercambio políticos, por ejemplo, «en el seno de las burocracias o de las instituciones legislativas» (Caballero, 2007, p. 15).

## A modo de cierre

En síntesis, al iniciar la tercera década del siglo XXI se ha logrado configurar un enfoque que ha revolucionado nuevamente a esta ciencia. Trabajo que se extiende a múltiples disciplinas y que viene siendo enriquecida por cada una de ellas.

La cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años y diversos autores han incorporado las instituciones como parte central del examen de la realidad social; así, se ha comenzado a hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el nuevo institucionalismo. El redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigación en política y economía comparadas (Romero, 1999, p. 7).

Una asombrosa variedad de enfoques de las instituciones ha permitido a la ciencia política un tratamiento de sus diversos problemas (Peters, 2003) y que con el pasar de los años han buscado integrarse para tener una visión más amplia y rica de la política. Esta tarea ha sido posible debido al reconocimiento colectivo de que las instituciones son el motor de la vida social, es decir, que tanto en las acciones individuales como las colectivas

o grupales existen constreñimientos, normas, roles, costumbres y patrones de conducta que restringen, moldean o inciden en la toma de decisiones — influyen en los deseos, preferencias y motivos— (Goodin, 2003, pp. 19-20).

Así, el institucionalismo en la ciencia política se presenta como una propuesta integradora, multidisciplinar y comprensiva de las instituciones, es un enfoque que rescata los clásicos estudios del Estado y la cultura, e intenta inyectar mayor realismo a la explicación y comprensión de un amplio espectro de fenómenos sociales (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985), el cual defiende a las instituciones como un rasgo estructural de la sociedad y como forma de gobernanza que permanece en el tiempo, afecta el comportamiento de los agentes y contribuye a las identidades políticas (Peters, 2003). Estos desarrollos han permitido a la ciencia política integrar los avances y aportes de los diversos institucionalismos, integrando categorías, variables e hipótesis a sus temas de estudio: «los nuevos institucionalismos muestran un camino de cómo avanzar hacia una integración interdisciplinaria fundada en la acumulación de contribuciones teóricas y metodológicas» (Eslava, Orozco y Valencia, 2011, p. 24). Es un trabajo investigativo-colaborativo que pone al servicio de los analistas de la política diversos enfoques teóricos y metodológicos, caracterizando a esta mirada como multidisciplinaria, microanalítica y pragmática.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\*\*

### Cómo citar este artículo

Valencia Agudelo, Germán Darío. (2021). El institucionalismo, el cuarto chispazo en la ciencia política. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 9-25. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a01>

### Referencias bibliográficas

1. Almond, Gabriel. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en la ciencia política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

---

\*\* 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 - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?user=7Sm8z3MAAAAJ&hl=es>

2. Almond, Gabriel. (2001). Ciencia política: la historia de la disciplina. En: Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo I* (pp. 83-149). Madrid: Istmo.
3. Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
4. Altamirano, Mijael y Martínez, Abigail. (2011). El método comparado y el Neoinstitucionalismo como marco metodológico para la investigación en las ciencias sociales. *Mundo Siglo xxi*, vii (25), pp. 55-63.
5. Aoki, Masahiko. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/6867.001.0001>
6. Arias, Xóse Carlos y Caballero, Gonzalo. (2013a). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5 (8), pp. 117-146.
7. Arias, Xóse Carlos y Caballero, Gonzalo. (eds.) (2013b). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
8. Basabe, Santiago (comp.). (2007). El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En: *Instituciones e institucionalismo en América Latina* (pp. 173-202). Quito: CIPEC.
9. Buchanan, James. (1984). Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas. En: Buchanan, James; McCormick, Robert y Tollison, Robert (eds.). *El análisis económico de lo político*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
10. Caballero, Gonzalo. (2002). El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político. *Ekonomiaz*, 50, pp. 230-261.
11. Caballero, Gonzalo. (2006). Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica. *Problemas del Desarrollo*, 37 (144), pp. 192-219. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2006.144.7603>
12. Caballero, Gonzalo. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (2), pp. 9-27.
13. Caballero, Gonzalo. (2009). El papel de las instituciones en la geografía humana: un enfoque desde la nueva economía institucional. *Economía, Sociedad y Territorio*, ix (29), pp. 1-31.
14. Caballero, Gonzalo. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz*, 77 (2), pp. 14-51.

15. Denzau, Arthur & North, Douglass. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47 (1), pp. 3-31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1994.tb02246.x>
16. Diermeier, Daniel & Krehbiel, Keith. (2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2), pp. 123-144. <https://doi.org/10.1177/0951629803015002645>
17. Dixit, Avinash. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), pp. 355-367. <https://doi.org/10.1177/0951692890002004001>
18. Dixit, Avinash. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Boston: MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/4391.001.0001>
19. Dixit, Avinash. (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99 (1), pp. 3-24. <https://doi.org/10.1257/aer.99.1.5>
20. Diz, Isabel; Lois, Marta y Novo, Amparo. (2012). *Ciencia política contemporánea*. Barcelona: UOC.
21. Eggertsson, Thrainn. (2005). *Imperfect Institutions. Opportunities and Limits of Reform*. University of Michigan. <https://doi.org/10.3998/mpub.91126>
22. Elster, Jon. (1991). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
23. Eslava, Adolfo, Orozco, Hernán y Valencia, Germán. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Anuario Opera*, 11, pp. 5-28. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3561>
24. Epstein, David & O'holloran, Sharyn. (1999). *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609312>
25. Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>
26. García, Clara Eugenia. (2001). *Análisis económico de las organizaciones. Enfoques y perspectivas*. Madrid: Alianza.
27. González-Chavarría, Alexander. (2014). Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*, 49, pp. 190-204. <https://doi.org/10.7440/res49.2014.14>
28. Goodin, Robert. (1999). Rationality Redux: Reflections on Herbert A. Simon's vision of Politics. In: Alt, James; Levi, Margaret y Ostrom, Elinor (Eds.). *Competition and Cooperation* (pp. 60-84). New York: Russell Sage Foundation.
29. Goodin, Robert. (2003). *Teoria del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
30. Goodin, Robert & Klingemann, Hans-Dieter. (2001). *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University.

31. Greif, Avner & Laitin, David. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98 (4), pp. 633-652. <https://doi.org/10.1017/S0003055404041395>
32. Hall, Peter & Taylor, Rosemary. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
33. Hay, Colin. (2002). *Political Analysis*. London: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-62911-0>
34. Joskow, Paul. (2002). Transaction Cost Economics, Antitrust Rules and Remedies. *Journal of Law, Economics and Organization*, 18, pp. 95-116. <https://doi.org/10.1093/jleo/18.1.95>
35. Kingston, C Christopher & Caballero, Gonzalo. (2009). Comparing Theories of Institutional Change. *Journal of Institutional Economics*, 5 (2), pp. 151-180. <https://doi.org/10.1017/S1744137409001283>
36. Knight, Jack. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528170>
37. Knight, Jack & Sened, Itai. (eds.). (1995). *Explaining Social Institutions*. Michigan: University of Michigan. <https://doi.org/10.3998/mpub.14827>
38. Lane, Jan-Erik & Ersson, Svante. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and outcomes*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203264607>
39. Mantzavinos, Chrysostomos; North, Douglas y Shariq, Nathalie. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Revista Economía y Región*, 9 (1), pp. 11-34. <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/94>
40. March, James & Olsen, Johan. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
41. March, James y Olsen, Johan. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, D. F.: Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica.
42. Marsh, David y Stoker, Gerry. (1997). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
43. Moe, Terry. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 213-253. [https://doi.org/10.1093/jleo/6.special\\_issue.213](https://doi.org/10.1093/jleo/6.special_issue.213)
44. Moe, Terry. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3 (2), pp. 215-233. <https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>
45. Nee, Victor. (2003). New Institutionalism, Economic and Sociological. Center for the study of Economy & Society. *Working Paper Series*, 4. <http://www.soc.cornell.edu/faculty/nee/pubs/newinstitutionalism.pdf>
46. North, Douglass. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal Theoretical Politics*, 2 (4), pp. 355-367. <https://doi.org/10.1177/0951692890002004001>

47. North, Douglas. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
48. North, Douglass. (2005a). Institutions And the Performance of Economies Over Time. In: Ménard, Claude & Shirley, Mary (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 1-16). Cheltenham: Edward Elgar.
49. North, Douglass. (2005b). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University.
50. North, Douglass & Weingast, Barry. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, 49 (4), pp. 803-832. <https://doi.org/10.1017/S0022050700009451>
51. Nohlen, Dieter. (2011). *La democracia, instituciones, conceptos y contexto*. México D. F.: UNAM.
52. Ortega, Juan Manuel. (2004). El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de Sociología*, 99, pp. 49-57. <https://doi.org/10.2307/3541442>
53. Ostrom, Elinor. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48, pp. 3-25. <https://doi.org/10.1007/BF00239556>
54. Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University.
55. Ostrom, Elinor. (2008). Institutions and the Environment. *Economic Affairs*, 28 (3), pp. 24-31. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2008.00840.x>
56. Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
57. Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
58. Powell, Walter y Di Maggio, Paul (eds.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: UAEM y Fondo de Cultura Económica.
59. Romero, Jorge. (1999). Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 7-29). México, D. F.: UAEM y Fondo de Cultura Económica.
60. Schofield, Norman; Caballero, Gonzalo y Kselman, Daniel. (2013). *Advances in Political Economy: Institutions, Modelling and Empirical Analysis*. Berlin: Springer.
61. Scott, W. Richard. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
62. Selznick, Philip. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California.
63. Selznick, Philip. (1957). *Leadership in Administration*. Evanston: Row, Peterson.

64. Shepsle, Kenneth. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: Weisburg, Herbert (Comp.). *Political Science: The Science of Politics* (pp. 51-82). New York: Agathon.
65. Shepsle, Kenneth. (1999). El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional. En: Farr, James; Dryzek, John y Stephen, Leonard (eds.). *La ciencia política en la historia* (pp. 354-377). Madrid: Istmo.
66. Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, D. F.: CIDE-Taurus-Santillana.
67. Sened, Itai. (1991). Contemporary Theory of Institutions in Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 3 (4), pp. 379-402. <https://doi.org/10.1177/0951692891003004002>
68. Spiller, Pablo & Tommasi, Mariano. (2003). The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law Economics and Organization*, 19 (2), pp. 281-306. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewg012>
69. Spiller, Pablo & Tommasi, Mariano. (2005). The Institutions of Regulations: An application to public utilities. In: Menard, Claude y Shirley, Mary (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 515-543). Cheltenham: Edward Elgar. [https://doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5_21)
70. Steinmo, Sven. (2013). Institucionalismo histórico. En: Della Porta, Donatella y Michael Keating (eds.). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales* (pp. 131-152). Madrid: Akal.
71. Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen & Longstreth, Frank. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>
72. Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (Eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-33). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.002>
73. Valencia Agudelo, Germán Darío. (2020). Editorial. El análisis político transaccional de Oliver Williamson. In memoriam. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 9-22. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a01>
74. Vergara, Rodolfo. (1997). «El redescubrimiento de las instituciones»: de la teoría organizacional a la ciencia política (pp. 9-40). En: March, James y Olsen, Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, D. F.: Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica.
75. Weingast, Barry. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1), pp. 1-31.
76. Weingast, Barry. (1996). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: Goodin, Robert & Klingemann, Hans-Dieter (Eds.). *A New Handbook*

of Political Science (pp. 167-190). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0005>

77. Williamson, Oliver. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22 (2), pp. 233-261. <https://doi.org/10.1086/466942>

78. Williamson, Oliver. (1985). Reflections on the New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 141 (1), pp. 187-95.

79. Williamson, Oliver. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36 (2), pp. 269-296. <https://doi.org/10.2307/2393356>

80. Williamson, Oliver. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (1), pp. 306-342. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>

81. Williamson, Oliver. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38 (3), pp. 595-613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>

82. Williamson, Oliver. (2005). The Economics of Governance. *The American Economic Review*, 95 (2), pp. 1-18. <https://doi.org/10.1257/000282805774669880>

83. Williamson, Oliver. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *The American Economic Review*, 100 (3), pp. 673-690. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.673>

## Artículos



### Artista invitado

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

*Sin título*

Técnica mixta sobre lienzo

30 x 30 cm

2020

Medellín



# Maricas en movimiento. Tensiones, estrategias y contradicciones en la emergencia del Movimiento de Liberación Homosexual en Colombia, 1975-1990\*

Elkin Naranjo Yarce (Colombia)\*\*

Zaira Agudelo Hincapié (Colombia)\*\*\*

Guillermo Antonio Correa Montoya (Colombia)\*\*\*\*

## Resumen

Este artículo aborda los primeros quince años del denominado Movimiento de Liberación Homosexual (MLH) en Colombia, con la intención de comprender sus estrategias políticas y culturales de acción, así como sus tensiones y contradicciones frente a los desafíos histórico-culturales de una sociedad con fuertes anclajes en una moral sexual cristiana. El artículo se inscribe en la corriente de estudios de las disidencias sexuales y de género, la cual parte de valorar la subjetividad, las experiencias y las trayectorias abyertas de los sujetos disidentes, cuestionando el establecimiento de las hegemonías de la heterosexualidad y la homonormatividad, para lo cual se llevaron a cabo entrevistas a profundidad, así como una revisión bibliográfica y documental que incluyó el rescate de documentos personales de León Zuleta y de los archivos de las revistas Ventana Gay y De Ambiente, fuentes poco utilizadas en las investigaciones de corte histórico en disidencias sexuales y de género que arrojaron información fundamental sobre las prácticas del naciente

[ 27 ]

\* Este artículo es resultado de dos procesos de investigación confluyentes: *Representaciones sociales de la homosexualidad en Colombia en los tiempos de aparición del VIH/sida, 1980-1990*, realizado en el 2015; y «Locas de pueblo», *historias de vida y resistencia de hombres homosexuales adultos mayores en los municipios de Antioquia, 1960-2000*, realizado en 2018.

\*\* Periodista. Magíster en Estudios Socioespaciales. Grupo Género, Subjetividad y Sociedad (GIGSS), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: eandres.naranjo@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-4550-4416 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=eGRweS0AAAAJ&hl=es>

\*\*\* Polítóloga. Magíster en Estudios Socioespaciales. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: zaira.agudelo@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-6850-7201 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=OWQy0wwAAAAJ>

\*\*\*\* Trabajador Social. Magíster en Hábitat. Doctor en Historia. Grupo de Investigación en Intervención Social (GIIS), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: guillermo.correa1@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-0514-4068 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Mi33nhoAAAAJ>

movimiento y las dinámicas propias de quienes se empezaban a reconocer públicamente como homosexuales o gais.

### **Palabras clave**

Movimientos Sociales; Homosexualidad; Disidencias Sexuales; Identidad; Subjetividades Políticas; Colombia.

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

### **Cómo citar este artículo**

Naranjo Yarce, Elkin; Agudelo Hincapié, Zaira y Correa Montoya, Guillermo. (2021). Maricas en movimiento. Tensiones, estrategias y contradicciones en la emergencia del Movimiento de Liberación Homosexual en Colombia, 1975-1990. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 27-50. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a02>

## **Queer on Movement. Tensions, Strategies and Contradictions in the Emergence of the Homosexual Liberation Movement in Colombia, 1975-1990**

[ 28 ]

### **Abstract**

This article explores the first fifteen years of the so-called Homosexual Liberation Movement (HLM) in Colombia, aiming to understand its political and cultural strategies of action, as well as its tensions and contradictions in the face of the historical/cultural challenges of a society with strong anchors in Christian sexual morality. The article is part of the trend of studies of sexual and gender dissidences, which starts from appraising the subjectivity and the abject experiences and trajectories of dissident subjects, questioning the establishment of the hegemonies of heterosexuality and homonormativity, for which, as part of the research process, interviews in depth were carried out, as well as a bibliographic and documentary review, which particularly included the rescue of personal documents from León Zuleta and the magazines Ventana Gay and De Ambiente, sources rarely used in historical investigations about sexual and gender dissidences, which provided fundamental information on the practices of the nascent movement and the own dynamics of those who were beginning to publicly recognize themselves as homosexuals or gays.

### **Keywords**

Social Movements; Homosexuality; Sexual Dissidence; Identity; Political Subjectivities; Colombia.

## Introducción. Un sujeto emerge en movimiento

Para hablar de la emergencia de procesos organizativos en torno a «la cuestión homosexual», parafraseando a Didier Eribon (2001), es necesario advertir que la categoría *movimiento social* ha sido abordada tradicionalmente a partir de los conflictos de clase, es decir, como expresión de resistencia por parte del movimiento obrero que se oponía a las condiciones sociales, económicas y políticas de la época. Sin embargo, aunque el movimiento social tuvo su primera expresión en el sujeto obrero, a partir de la década de 1960 los movimientos sociales comenzaron a explicarse a partir de una amplia variedad de sujetos políticos organizados que no reclamaban únicamente la redistribución, sino el reconocimiento de una pluralidad de sujetos colectivos.

Algunos de los teóricos de los movimientos sociales han sido Sidney Tarrow (1997), que explica un movimiento social desde atributos como el «desafío colectivo», la solidaridad compartida y la capacidad de crear una disrupción pública gracias a una «acción sostenida en el tiempo» (p. 21). Por otro lado, Charles Tilly (2009) explica los movimientos sociales como organizaciones globales de distintos grupos a quienes los une un «agravio común» (p. 17) que es llevado a la contienda política en forma de reivindicación colectiva para producir sentidos de identidad, reconocimiento y existencia que fortalecen el tejido conectivo que da paso a la organización. Sin embargo, una perspectiva que permite explicar mejor las acciones, objetivos y sentidos de la movilización de personas con orientaciones sexuales e identidades de género disidentes la presentan los teóricos de los nuevos movimientos sociales, al mostrar que las acciones colectivas de estos movimientos no se vinculan solo con la demanda de la distribución, sino al reconocimiento de otras contradicciones en la esfera de la política, la cultura y las relaciones entre géneros. En esta línea se vinculan teóricos como Alain Touraine, que sostiene que «los movimientos sociales no apuntan directamente al sistema político, más bien intentan constituir una identidad que les permita actuar sobre sí mismos (producirse a sí mismos) y sobre la sociedad (producir la sociedad)» (Amparán, 1999, p. 60), por lo que el sentido de su accionar aparece vinculado a interrogar y dotar de sentido las relaciones sociales desde la vida cotidiana.

[ 29 ]

Es justamente a partir de este enfoque que pueden leerse los movimientos en torno a la cuestión homosexual-gay, que como lo recoge

Carlos Figari (2010) tiene su origen en 1960, es decir, nace de forma paralela al movimiento de otros sectores sociales como los indígenas, las negritudes y las mujeres. Su bandera de lucha pasó por revertir el estigma de la homosexualidad a «una categoría política afirmativa de la diferencia» (p. 227). En el caso de América Latina, el movimiento surge en redes informales que se vinculan para producir distintas acciones de resistencia desde enfoques y perspectivas distintas (Figari, 2010).

En Colombia este movimiento tuvo sus particularidades, disputas y diferencias internas en el ámbito teórico, así como en la lucha social; dificultades provistas por el entorno, como una jurisprudencia adversa,<sup>1</sup> la introducción de un nuevo código de policía, la moral sexual hegemónica, las representaciones sociales negativas imperantes en el imaginario social y cultural del país, y el accionar de grupos armados de la denominada «limpieza social», así como la aparición del VIH-sida, que no solo generó pánico entre los militantes del joven movimiento social, sino que también generó rupturas frente al deber ser del movimiento y la orientación que sus acciones debían tener.

## 1. Nace una lucha: la liberación sexual

[ 30 ]

Aunque es difícil precisar el punto de emergencia del Movimiento de Liberación Homosexual (MLH), si se acepta que los movimientos sociales «no reivindican sólo obtener o garantizar derechos ya definidos, sino ampliarlos y participar en la definición del tipo de sociedad en la cual quieren incluirlos, de participar de la invención de una nueva sociedad» (Carvalho, 1998, p. 12.), es comprensible que se haya tomado el 28 de junio de 1969 como un punto de partida para el movimiento de liberación homosexual-gay en el mundo, esto a raíz de las revueltas del bar Stonewall Inn en Nueva York, ya que esta confrontación se revistió de un carga simbólica contundente que inspiró una movilización social más activa (Caro, 2020). Por un lado, porque un grupo de personas se resistió físicamente a la opresión de la que eran víctimas constantemente, tal como lo hacían otros movimientos sociales

<sup>1</sup> En 1980 entra en vigor el nuevo código penal, tramitado desde 1974 y que reformaba el código vigente desde 1936, en el que se penalizaba el acceso carnal homosexual. En 1970 se intentó una reforma que eliminaba el acceso carnal homosexual como delito cuando era practicado por mayores de 16 años y se reducía a una contravención, pero tan solo un año después, en 1971, la reforma fue derogada por el gobierno entrante de Misael Pastrana Borrero. Pese a la exclusión de la homosexualidad del código penal se promulgaron otras normas como el código docente y el código de policía, los cuales perseguían y discriminaban abiertamente a las personas homosexuales (Bustamante, 2008).

para la época; y por otro lado, porque el hecho generó que el movimiento saltara a las calles, a lo público. Los discursos que circulaban en pequeños grupos y por medio de publicaciones se vociferaban ahora en las calles en medio de arengas y de un ambiente de protesta.

Es importante insistir en que pese a que las revueltas de Stonewall Inn sean consideradas un hito fundacional no quiere decir que con ellas nació el movimiento. Desde un siglo antes, 1868, empezaron aemerger con fuerza discursos y acciones que cuestionaban el establecimiento de la heterosexualidad como norma y que exigían un cambio en la manera en que era entendida la homosexualidad y, por ende, el trato y la condición que adquirían los sujetos que disentían de esa norma sobre los cuerpos, la sexualidad y las identidades (D'Emilio, 1983).

Desde el *coming out* del alemán Karl Ulrichs,<sup>2</sup> hasta el surgimiento de la Sociedad Mattachine en la década de 1950<sup>3</sup> como un referente de organización social de homosexuales, proliferaron grupos de diferente índole con algo en común: la reivindicación de sujetos situados como periféricos a un orden de heterosexualidad obligatoria.

Los motines de Stonewall no crearon un movimiento de liberación gay a partir de cero. La simiente había comenzado ya a germinar para la época [...]. Stonewall fue el catalizador que permitió a los homosexuales de ambos sexos reivindicar para sí el ejemplo, la perspectiva y la inspiración de los movimientos radicales surgidos en la década de 1960 —el poder negro, la nueva izquierda, la contracultura y, sobre todo, el feminismo—, y dar el gigantesco paso hacia la liberación (D'Emilio, 1983, p. 7).

[ 31 ]

Ahora bien, más allá de disputar Stonewall como origen de un movimiento, es innegable su influencia internacional y sus ecos en diferentes regiones. Este hito tuvo una referencia clave en el MLH colombiano, dadas

---

<sup>2</sup> Karl Heinrich Ulrichs (1825-1895) fue un pionero y aguerrido defensor de los derechos de los uranistas —homosexuales—. En 1862 sus cartas enviadas a sus familiares fueron reconocidas como la primera confesión homosexual de la historia moderna. Entre 1863 y 1879 realizó una serie de investigaciones sobre el *enigma del amor entre hombres*, cuyos resultados envió a todos los jueces que llevaban casos de «fornicación contra/natura», buscando ofrecer una ruta de interpretación distinta a la instaurada en las cortes (Correa, 2017, p. 102).

<sup>3</sup> Una de las primeras organizaciones LGBT en EE. UU. que defendía los derechos de los homosexuales. Es de gran importancia porque antes de ella solo se había creado la Sociedad para los Derechos Humanos en Chicago (D'Emilio, 1983).

tres coincidencias que serán analizadas a continuación: la fijación de un hito fundacional, pese a acciones, agrupaciones y discursos previos; la inspiración, apoyo y cercanía del naciente movimiento con otros movimientos sociales; y el distanciamiento entre posturas mas radicales y conservadoras.

En Colombia también se reconocen acciones, discursos y grupos durante la primera mitad del siglo xx, como los Felipitos,<sup>4</sup> que en la década de 1940 se conformaron en grupo de apoyo y encuentro de hombres homosexuales, no obstante, su existencia aún carece de fuentes. De este modo, el hito fundador del MLH está fechado en 1977 con la primera edición de seis que tuvo el periódico *El Otro* en Medellín, publicación liderada por León Zuleta: «con su propuesta SEX-POL (sexo y política) tiene como su primer gran logro el romper el silencio que a todo nivel se tendía sobre la temática gay» (De Ambiente, 1985, p. 6). Para Fernando Alvear (comunicación personal, agosto 12, 2017), quien en la época era un estudiante de bachillerato y posteriormente se integró al naciente movimiento, «lo más bonito es que al principio no fue un movimiento, lo que surgió fue una fuerza vital, impresionante en esta ciudad, que es la de León Zuleta». El mismo Zuleta (1986) identifica la publicación de *El Otro* como la base para lo que posteriormente se conoció como el Movimiento de Liberación Homosexual (MLH). En ese mismo texto se explica el origen y el sentido crítico y radical que quiso darle al movimiento, el cual posteriormente se convertiría en confrontación con otros activistas y otras corrientes que disentían de estas posturas:

[ 32 ] La historia del movimiento homosexual colombiano como fuerza social de expresión orgánica y política surge en consecuencia del fracaso del proyecto de revista de un sector de estudiantes de Filosofía y Letras de la U. de Antioquia, que en 1975 pretendía agenciar un vehículo de comunicación libertaria y contracultural. De allí surgen tres procesos simultáneos y de efectos sociales muy diversos: los anarquistas [...], las feministas [...] y los homosexuales (Zuleta, 1986, p. 3).

El *Otro* desapareció tras seis ediciones, pero provocó el surgimiento casi simultáneo de dos grupos: en Medellín, el Grupo de Estudio de la Cuestión Homosexual (Greco), y en Bogotá, el Grupo de Encuentro y Liberación Gay (GELG). Desde la perspectiva de Fernando Alvear quien

<sup>4</sup> Pese a las escasas fuentes, la existencia de los Felipito ha sido mencionada en diferentes artículos de prensa (*El Tiempo*, 2001, noviembre 25), columnas de opinión como la de Camila Esguerra en la revista *Semana* (2005) y en artículos académicos como el de Esther Sánchez (2017, p. 120).

hizo parte del Greco, «lo que León estaba haciendo era dándole salida a una fuerza vital escondida y resguardada con temor en los cuerpos, que necesitaba encauzar» (comunicación personal, agosto 12, 2017). Mientras que el Greco en Medellín fue más casual e informal, el GELG en Bogotá fue quizás un ejercicio más organizado y, en ese sentido, se planteó cuatro objetivos:

Comunicación y ayuda mutua [...]. El nuestro es, ante todo, un grupo de amigos. [...]. Nuestro grupo se preocupa por brindar un ambiente en el cual los gays encuentren oídos, comprensión, simpatía y reserva ante sus problemas [...]. Recreación [...]. Nuestro grupo busca ampliar para los gays, la estrecha perspectiva del bar, por medio de actividades de recreación diversas [...]. Concientización [sic] [...]. Se trata, pues, de llegar a términos con nuestra propia naturaleza por medio del fortalecimiento de nuestra comprensión teórica de la misma [sic]. [...] Proyección social, es evidente que nuestra aspiración final es la de convertirnos en una verdadera fuerza, capaz de influir decisivamente en la manera de pensar de la sociedad y en las leyes que la rigen con respecto a lo gay (Ventana Gay, 1980, p. 7).

Estos objetivos y la estructura posterior que se implementó para llevarlos a cabo, por comisiones, inspiraron la mayoría de los colectivos de diversidad sexual y de género que se crearon en el país hasta finales de la década de 1990. El GELG se reunía inicialmente en una biblioteca cristiana, según recuerda Manuel Velandia (comunicación personal, 3 de mayo, 2017), entre cuarenta y setenta personas cada sábado, pero una vez la biblioteca los expulsó y el Parque Nacional se convirtió en el lugar de encuentro, se empezó a disolver el grupo, no solo por el espacio, sino también por diferencias entre sus integrantes. Velandia recuerda que «empiezan grandísimas discusiones porque los que estaban en partidos políticos tenían unas posiciones frente al tema que reñían con la de sus partidos, los estudiantes a veces no sabían dónde estaban parados, los maestros ya tenían demasiados rollos, entonces había demasiadas discusiones».

[ 33 ]

El Greco, por su parte, según recuerda Alvear (comunicación personal, agosto 12, 2017) congregaba entre diez y doce personas, por nombrar algunas: William García, Jorge Duque, Laura Villegas, Mario Quintero, Ángela Quintero, Aicardo Oliveros, Gabriel Bermúdez y Miriam Echavarría. Llama la atención la presencia activa de una significativa cantidad de mujeres, que Alvear ubica en el feminismo. Entre las actividades del grupo

se destacaron las reuniones semanales, un cine club y algunos paseos y fiestas de gran convocatoria.

El Greco y el GELG tuvieron orientaciones diferentes, mientras el GELG pretendía transformar la forma en que la sociedad comprendía lo «gay» a través de acciones y el empoderamiento de los «gays», el Greco pretendía transformar estructuralmente la sociedad y su comprensión de la sexualidad en general, partiendo del estudio teórico o académico, y de acciones directas basadas en la lucha social.

Posterior a estos dos grupos surgieron más experiencias colectivas de movilización durante la década de 1980 y en diferentes ciudades del país, como Bogotá, Medellín, Cali y Pasto, según la revista Ventana Gay (1982), que evidencia también que esos esfuerzos no lograban larga duración en el tiempo. León Zuleta (1986) explica que eso se debía a que esa fuerza inicial «decayó cuando muchos jóvenes y hombres homosexuales, pudieron abandonar sus temores y sentimientos de culpa (aunque no totalmente) y abrir las babosas bocas de los negociantes que vieron sus tabernas y discotecas llenas de consumidores ansiosos» (p. 5).

[ 34 ]

Simultaneo al intento de formar los primeros grupos en 1980, surge una iniciativa de constituir un grupo que pudiera combinar el arte y la política. Este grupo, denominado Eliogabalus, se preguntaba por el lugar de la homosexualidad a través del cuerpo y las expresiones artísticas como talleres de dibujo, escultura, antidanza y antiteatro. Igualmente, se intentó constituir un grupo de cristianos gays, un grupo de personas que procuraba conciliar su creencia religiosa con su orientación sexual, al amparo de El Otro y de Ventana Gay. Su inspiración provino de la comunidad gay norteamericana católica Dignity, original de Boston, Massachussets. Salvo por el anuncio de creación, en ninguna publicación durante la década de 1980 aparece nuevamente información sobre este grupo, pero se ha reconocido su papel en el resurgir del movimiento a mediados de 1990, especialmente con el sacerdote Carlos Ignacio Suárez en Bogotá y el grupo del Discípulo Amado; igualmente en Medellín, ciudad en la que este grupo devino en la primera organización LGBT legalmente constituida en el país, Corporación Amigos Comunes en 2001.

Pese a lo efímero de las intenciones por constituir grupos y generar mayor movilización, al movimiento se le atribuyen en sus primeros diez

años ciertos logros. Desde la perspectiva de León Zuleta (1986) fueron: conseguir el reconocimiento de la existencia de un sujeto homosexual en unas condiciones particulares, relacionadas a contextos de discriminación, pero que no eran una «especie» naciente, sino que habían estado presentes a lo largo de la historia; lograr que los medios de comunicación hablaran de la homosexualidad, aunque esto no quiere decir que no se hiciera de forma prejuiciosa; que la reforma del código penal de 1980 ratificara que varones mayores de 14 años podían tener prácticas homosexuales en privado; la irrupción del sujeto homosexual como sujeto de estudio de las ciencias sociales; la posibilidad de reconocimiento e identificación entre pares — para Zuleta es fundamental la oportunidad que tuvieron de reunirse, crear grupos, hacer fiestas, reconocerse a sí mismos, entre otros—; finalmente, se valoran los aportes internacionales y la constante comunicación con activistas y académicos de otros países.

## 2. Discursos y prácticas: los retos del movimiento

En el movimiento de la cuestión gay-lésbica norteamericano hubo presencia de al menos dos corrientes políticas que definieron su horizonte y al mismo tiempo crearon campos de referencia para otros movimientos. Una ha sido caracterizada como más asimilacionista, representada fundamentalmente con la Mattachine Society, cuyo objetivo era encontrar un lugar en la sociedad, demostrar que los «homófilos» eran ciudadanos ideales que encajaban en la estructura social, moral, política y económica: «Harry Hay formuló la teoría de que los homosexuales no eran individuos degenerados, enfermos o equivocados, sino una minoría cultural oprimida, al igual que los negros. Por esa razón, los homosexuales tenían que organizar su propio movimiento de liberación» (Noir, 2010, p. 134). También surgieron otras posturas más radicales que encontraron en las revueltas de 1969 un detonante para reafirmar que lo que se requería era una transformación de toda la estructura social: «Mientras que los activistas de las generaciones anteriores habían luchado por una mayor aceptación y la despenalización de la homosexualidad en los países donde ella existía, las generaciones siguientes a Stonewall exigirán el reconocimiento social» (p. 137).

[ 35 ]

En Colombia también se dio esa diferenciación, aunque con variables significativas: por un lado, las elaboraciones discursivas apuntaban en su mayoría a entender que era la sociedad y la estructura de la sexualidad las que había que intervenir, producto de que el movimiento se consolidara

posterior a 1969 con su grito libertario y que mayo de 1968 había creado una ficción significativa de contracultura, creando un punto de referencia. Pero en la práctica las acciones parecieron enrutarse hacia posturas más asimilacionistas, en parte porque el discurso no lograba trascender el panfleto y las reflexiones de pequeños grupos, las realidades sociales apremiaban y el mercado habría otras posibilidades para el encuentro, la identificación, la inclusión y hasta el ser.

Para la primera postura es determinante León Zuleta, ya que en cierta medida sus escritos en *El Otro* inspiraron la movilización inicial. Él entendió la necesidad de transformar la sociedad en su conjunto y no tan solo adecuarla. Ahora bien, es fundamental señalar que el lugar de enunciación de esta propuesta ha sido personalizado en la figura de León Zuleta, pero en la práctica León estaba siempre acompañado de amigas feministas, como la poetisa Piedad Morales, Angela Quintero y otras mujeres de amplia influencia: «Y esta política revolucionaria frente a la psicosexualidad tiene sus implicaciones en la medida en que la apertura social al deseo es una condición básica para que exista también deseo de revolución que cambie la sociedad cambiando la vida» (Zuleta, 1986, p.19).

[ 36 ] Como ya se ha advertido esta postura de Zuleta influyó a quienes conformaron diferentes organizaciones y colectivos, entre 1980 y 1987, así sus discursos tenían también este llamado a la movilización y la transformación de estructuras como la familia, el Estado, la iglesia y la moral.

Este enfoque articulado en la voz de Zuleta es el resultado de una serie de acciones, personas y lecturas políticas combinadas. El feminismo, las corrientes comunistas y socialistas en las cuales León militaba, la importante influencia del filósofo francés Guy Hocquenghem, especialmente sus textos *El deseo homosexual* (1972) y *La deriva homosexual* (1977), el activismo sindical y sus compañeras de lucha formaron las condiciones de posibilidad para un sujeto como León Zuleta, aunque sea siempre necesario leer en él a un sujeto plural, que no apareció de la nada.

Producto del intercambio internacional de información, caló también en el país un discurso más moderado en el que palabras como *aceptación, normalidad y decencia* empezaron a figurar en discursos que buscaban más una inclusión que una transformación: «se cae en la tendencia internacional del *out of the closet* y lucha por una IDENTIDAD GAY u homosexual»

(Zuleta, 1986, p. 4), discursos más anclados a la realidades sociales de esas personas cuya orientación sexual o identidad de género estaban por fuera de la heteronormatividad:

Es hoy una realidad que los homosexuales de Colombia, han empezado a reunirse y están aprendiendo a sentirse satisfechos de sí mismos, a ayudarse mutuamente, a superar la alienación, tomando conciencia de sus intereses comunes y de la fuerza que resulta de la unión.

[...] Liberarse no es la mera posibilidad de poder: en un bar, cine o cualquier lugar a puerta cerrada: hacer, decir, una y otra cosa... Nuestra liberación consiste en conquistar gran cantidad de reivindicaciones, tales como ser aceptados socialmente en nuestra real identidad: seres normales, aun cuando no respondamos a la normalidad estipulada por los celosos celadores del orden dado en nuestra sociedad (Ventana Gay, 1980, pp. 3-5).

Un movimiento que afrontaba entonces dos frentes de lucha: uno programático, en cuanto a la inserción de sus reclamaciones en ámbitos como el académico, el social y el político; y otro orgánico, el de lograr constituirse como movimiento. Este tuvo que afrontar una especie de ruptura por la presencia de diversas posturas en su interior, que iban desde concepciones ideológicas hasta enfoques de movilización. León Zuleta (1986) resumió así los alcances de las dos posturas más preponderantes, diferenciando entre quienes se centraron en la cuestión homosexual como un asunto de homosexuales y quiénes lo extendieron como una cuestión de toda la sociedad:

[ 37 ]

La presencia de esos seres humanos reconocidos por el sexo y no por ninguna otra capacidad o cualidad no era un asunto que debiera ser asumido por los «homosexuales» mismos, en el reconocimiento de sí, en una sexualidad para sí. Sino que era la sociedad misma la que debería ser puesta en cuestión al conceder tanta importancia a esa clasificación discriminatoria de unos semejantes enmarcados y estigmatizados como «maricas», «cacorros» (p. 4).

Es clara la postura de Zuleta frente a la disyuntiva, pero el filósofo va a generar una ruptura más en el ámbito de las discusiones teórico-académicas que el movimiento no estaba preparado para asumir, una discusión que se puede considerar adelantada para su época y que años más tarde será abordada por la teoría queer, los transfeminismos y quienes ahora reivindican las disidencias sexuales, de género y corporales: el asunto

de qué tan transgresoras son categorías como homosexual y *gay pride*, o en qué medida refuerzan la estructura heterosexual:

Sin embargo, muchos homosexuales pensaron que solo con el hecho de admitir ser reconocidas las pulsiones «homosexuales» en unos cuantos, eso significaría la totalidad del proceso liberador y de emancipación sexual, ignorando que precisamente esa clasificación era cara al poder heterofascista para el caso de una profilaxis social en un determinado gueto y que el hecho de ser admitida socialmente la presencia de los «homosexuales» eso no quería decir que se acabaran los temores infundidos, inconscientes, ni los deseos interiorizados de muerte a los mismos [sic] (Zuleta, 1986, p. 5).

Esta postura de Zuleta, este discurso y otros, como él mismo reconoció, no lograron escalar a un público más amplio. El discurso de Zuleta estaba cargado de tecnicismos, conceptos filosóficos, antropológicos y políticos que no lograba traducir a un lenguaje más popular. Consciente de su limitación, lo hizo público en una carta divulgada en la revista Ventana Gay, en la que celebraba la creación de esta:

El N.º 2 salió de maravilla. Creo que realmente gana puntos a favor sobre todo porque es capaz de ponerse al nivel de los deseos e intereses de las gentes gays, el lenguaje sencillo y preciso. No es ya El Otro, con sus lenguajes teóricos [...]. Ustedes saben decir las cosas que tienen que decirse de modo que llega radical y frescamente a los lectores (Ventana Gay, 1980, p. 4).

El proyecto teórico de León Zuleta fue poco comprendido en el naciente movimiento y aún hoy queda una deuda académica con su pensamiento. Para la década de 1980, el pensamiento de Zuleta había generado una especie de académicos del MLH, pero no calaba en lo cotidiano, en el día a día de quienes empezaban, cada vez más, a reconocerse por fuera de la heteronormatividad. Entre ellos, lo que parecía más relevante era encontrar y defender su lugar en la sociedad, encontrarse como pares y construir lazos de solidaridad: «Conscientes de la gran necesidad que la gente gay tiene de expresar abiertamente sus problemáticas personales, y de encontrarles respuesta efectiva en un medio que no resulte amenazante, desde hace algún tiempo hemos venido promoviendo la conformación de grupos psicoterapéuticos para dichas personas» (De Ambiente, 1989, p. 13).

El movimiento social de la época era consciente de esta bifurcación, de ello dan cuenta intentos por conjugar ambas opciones, la academia reflexiva y la necesidad de encuentro entre pares, por ejemplo, en la denominada Fiesta de los 100, llevada a cabo en una casa del barrio Conquistadores de Medellín. (Delgado, 2016) «Estábamos viviendo y aprendiendo a vivir sin pedir permiso». Con esta frase Fernando Alvear (comunicación personal, agosto 12, 2017) parece liquidar la discusión sobre el papel de la fiesta en el naciente movimiento. Y es que, aunque Zuleta (1986) sostuvo que los bares y discotecas disiparon el espíritu de movilización, para otros fueron precisamente estos lugares los que ocasionaron el encuentro, la reunión, la identificación. Para Alvear, por ejemplo, el lugar del cuerpo, la fiesta, el encuentro y el sexo es fundamental en esta historia, se trataba de reconquistar esos lugares y esas prácticas que le habían sido negados; desde su perspectiva, eso también era revolucionario, movimiento y movilización.

Esta tensión, en realidad, ha alimentado durante cuarenta años al movimiento social, pues se ha mantenido vigente en los diferentes momentos históricos y ha provocado intensos debates, pero también ha provocado el surgimiento de expresiones más conscientes de esa necesidad de encuentro y de ocio, que por siglos le fue negada a quienes escapan de los márgenes de la heteronormatividad. Así, iniciativas de colectivos como Amigos Comunes en la década de 2000 van a hacer una fuerte apuesta por esos espacios, como fiestas de día, caminatas ecológicas y otros eventos; de igual manera, la relevancia que se le da actualmente a expresiones como el transformismo, el *drag*, los concursos de discoteca y hasta los reinados, los cuales permiten procesos de identificación y movilización.

[ 39 ]

El diálogo entre ambas posturas es necesario para la dinámica de un movimiento que aún hoy está en construcción, pero la ausencia de una de las dos —reflexiones teóricas o espacios de encuentro— provoca una especie de letargo, como el que posiblemente se ocasionó a principios de la década de 1990, cuando la academia y los líderes teóricos pasaron a un lugar de invisibilidad y empezaron a pulular establecimientos comerciales que saciaron la necesidad de encuentro, de homosocialización.

### **3. Las revistas como actores movilizadores**

Revistas y periódicos fueron para el MLH órganos de difusión significativos, pero sobre todo agentes movilizadores, porque se convirtieron,

sino en los únicos medios, en los de mayor alcance para la propagación de información de interés. En una sociedad en la que la única información que circulaba sobre la homosexualidad era aquella en la que se estigmatizaba, señalaba, acusaba y perseguía a las personas no heterosexuales, estas publicaciones permitían generar nuevas identificaciones, desmitificar aspectos relacionados a la sexualidad y orientar lo que se pretendía fuera un verdadero movimiento social.

Fue precisamente el periódico *El Otro* el primer impulso que desencadenó en la aparición de múltiples expresiones de lo que se ha denominado el surgimiento del MLH; sin embargo, por su contenido y su objetivo no será considerado en este apartado, que se centrará las revistas *Ventana Gay* y *De Ambiente*.

Posterior a 1977 se empezaron a forjar en el país pequeños grupos de encuentro y de estudio. En Bogotá se tiene memoria del GELG, es precisamente ese intento de agrupación para la movilización que dará origen a *Ventana Gay*, pues algunos de quienes se encontraron y reconocieron en el grupo decidieron que su accionar político y social podía tener mayor repercusión por medio de una publicación. En agosto de 1980 la revista era

[ 40 ]

presentada así:

Ventana Gay está dedicada a todo los homófilos de la nación, y es un brindis de unión con nuestros bellos hermanos mundiales. Está dirigida a ser el medio de expresión de todas las variantes que tenemos. Es la contemplación de nuestras situaciones y el punto de acción sobre ellas. Es la confluencia de todos los homófilos. Es la manifestación viva, la afirmación, de la belleza de ser gay (*Ventana Gay*, 1980, N.<sup>o</sup> 1, p. 3).

Veinte páginas componían ese primer número, la portada reflejaba la filosofía de la naciente publicación, que buscaba ser una ventana, que permitía ver hacia adentro y hacia fuera, una especie de frontera porosa que delimita, pero no distancia. El director inicial fue Alfonso Parra, acompañado por Manuel Velandia y Daniel Lleras, entre los colaboradores figuraba el mismo León Zuleta y activistas extranjeros. El primer número se distribuyó en las librerías La Gaviota y Nuevos Libros en Bogotá, y la librería Signos en Cali. En el primer editorial firmado por «El colectivo» se invitaba a pensar en los derechos humanos, la reivindicación de la individualidad haciendo alusión a un nuevo momento en la historia de la humanidad:

En los últimos días, es tema obligatorio de conversación en los círculos «gays», la aparición de nuestra revista VENTANA, que con sus puertas abiertas, permite la posibilidad de ver tanto de adentro hacia afuera, como de afuera hacia adentro, ese mundo externo e interno que nos rodea, esos submundos entrelazados, enmarañados, que día a día nos van alejando de nuestra realidad, a través de una cotidianidad, que no es la que deseamos en nuestra existencia, sino aquella que nos ha obligado a vivir: esta opresión que se traduce en ideología (Ventana Gay, 1980, N.º 2, p. 3).

Las primeras páginas están dedicadas a la Asociación Internacional de Gays (IGA) —posteriormente denominada Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA)—, luego hay un artículo sobre la condición de aislamiento que viven los hombres homosexuales en Cuba e inicia un extenso reportaje sobre la relación entre la ley y la homosexualidad escrito por Gilio Corso, el cual se extiende por varios números y deja claro el panorama de los discursos legales que se cernían sobre la homosexualidad en Colombia, desde el código de policía hasta el estatuto docente. Otros temas también estuvieron presentes en esa edición: una revisión histórica al suceso de Stonewall, como instaurando la memoria colectiva que podía unir a individuos en un movimiento; una revisión a la relación homosexualidad y religión, católica puntualmente, al parecer, una de las mayores preocupaciones por la época; la homosexualidad y la cultura, puntualmente la literatura, el cine, el teatro y la poesía; finalmente, la edición incluyó una sección denominada «Correo», en la que los lectores intercambiaban mensajes en una suerte de avisos clasificados.

[ 41 ]

Revisar la estructura de esa primera edición resulta significativa, toda vez que da muestra de la que se mantuvo durante años en la revista. La sección de los clasificados se conservó e instauró un estilo de publicación que circula aún hoy entre la población que se reconoce como LGBT y que a partir de finales de la década de 1990 se les conoció con el nombre de «guías gay», en las que las personas encuentran información sobre los sitios «de ambiente» —de homosocialización—, chismes sobre los personajes populares y avisos clasificados personales, a través de los cuales, generalmente, se busca pareja, encuentros sexuales o amigos.

La mayoría de los artículos que circularon en Ventana Gay fueron escritos por los colaboradores directos de la revista, otros activistas que ya gozaban de cierto reconocimiento como León Zuleta y Ebel Botero,

y colaboradores ligados a la ILGA, aunque la revista insistía en que sus páginas estaban disponibles para que el movimiento social compartiera ahí su trabajo investigativo y sus reflexiones: «En cuanto al contenido, la Ventana Gay mantiene abiertas sus puertas para que el gay tenga —desde ella— una visión de la realidad; y para que como gay exprese en sus páginas sus consideraciones acerca de su cotidianidad y del mundo que le rodea» (Ventana Gay, 1980, N.<sup>o</sup> 1, p. 3).

Quienes conformaban el comité editorial de la revista, habían estado cercanos a la conformación de los primeros grupos o colectivos del MLH en el país y eso se reflejaba en la revista, en una especie de llamado constante a la movilización. Comprendían que la revista tenía una responsabilidad explícita de convertirse en un vehículo movilizador y generador de conciencia en los sujetos con una sexualidad o identidad de género no heteronormativas, por eso en los diferentes números es común encontrar mensajes que llaman la atención sobre la necesidad de integrar al colectivo y el interés por impactar a cada sujeto en su ámbito más íntimo:

[ 42 ] La Revista ha creído su deber contribuir a impulsar este proceso que empieza a gestarse, convirtiéndose en un foro, a través del cual los homosexuales, tanto a nivel individual como de grupo, pueden dar a conocer sus esfuerzos e inquietudes. Quisiéramos así ayudar a muchos a liberarse del temor y la vergüenza, a unirse a los distintos grupos y organizaciones gay, y, a participar activamente en sus luchas (Ventana Gay, 1980, N.<sup>o</sup> 3, p. 3).

Dos años después de su nacimiento, en 1982, la revista recibió el Premio internacional a la mejor publicación gay, precisamente gracias a la cercanía que mantuvo desde el principio con la ILGA, reconociendo el esfuerzo de la revista por informar sobre la situación que vivían los homosexuales en diferentes rincones del mundo. Sin embargo, la aceptación y agrado por la revista no eran sentimientos generalizados, Ventana Gay tuvo sus detractores:

No es un silencio lo que se percibe, sino un murmullo, un chisme, voces que no hablan de frente, acerca de algo que está sucediendo con Ventana Gay: que no funciona, que es una vulgar mercantilización de la sexualidad (como cualquier bar de cien pesos por cerveza), que veladamente pretende ser «vanguardia», que no encauza la liberación homosexual por donde debe ser, que no habla de reinados, que no

«destapa» a los personajes públicos, que no es original, que no es ningún reflejo del «ambiente» colombiano (Ventana Gay, 1982, N.<sup>o</sup> 8, p. 3).

Pero las voces críticas no solo provenían de personas ajenas a la publicación, en su interior la revista debía sortear fuertes contradicciones que se iban agudizando con el pasar de los números. Manuel Velandia (comunicación personal, 3 de mayo, 2017) asegura que «nosotros teníamos posiciones diferentes y contradicciones y eso se notaba en la revista». Además de esas discusiones internas, la revista tuvo que afrontar problemas económicos, tres cambios en la dirección y la decantación del equipo de trabajo. Los cambios fueron sutiles, con mayor evidencia en la parte gráfica, no tanto en el contenido, donde se nota el esfuerzo por mantener la línea editorial y los objetivos fundacionales:

Como política general de nuestra publicación, nos interesa continuar siendo una tribuna nacional, voz homosexual de todos los colombianos, la ventana del grito libertario. Por tanto, nuestro criterio es el respeto a la autonomía de los grupos homosexuales y a sus objetivos y tareas; por ello invitamos a las diferentes organizaciones gay a participar de la revista con sus trabajos e investigaciones (Ventana Gay, 1983, N.<sup>o</sup> 17, p. 3).

[ 43 ]

Finalmente, después de dieciocho números y cuatro años, en junio de 1984 la Ventana Gay se cerró. Esa última edición tuvo treinta páginas y estuvo dirigida por Guillermo Cortés. «Ni enfermos, ni anormales, orgullosamente homosexuales» es lo último que se lee en la contraportada de ese último número, en el que no hay un mensaje de despedida, ni un atisbo de que ese sería el último.

Tan sólo ocho meses después apareció otra publicación que reclamó para sí el espacio dejado por Ventana Gay, afirmando que la circulación de información entre las personas homosexuales era una necesidad imperante. De Ambiente se publicó por primera vez en febrero de 1985 y se presentó así: «Nos animó editar el boletín, porque somos conscientes de la imperiosa necesidad de que la amplia comunidad Gay tenga un informativo que rompa el silencio y se convierta en la tribuna homosexual, en voz libertaria que protesta, denuncia, informa y concientiza» (De Ambiente, 1985, N.<sup>o</sup> 1, p. 2).

Si Ventana Gay debía su nombre a la intención de ser la conexión entre la sociedad y la que se pretendía como comunidad homosexual, De Ambiente era una oda directa a las expresiones particulares de un grupo de personas, comunidad si se quiere, que cada vez menos tenía que recurrir a lo clandestino y que de manera paulatina empezaba a popularizar formas propias de encuentro, reconocimiento, identificación y una suerte de hermandad.

A diferencia de su antecesora, esta revista se pretendía más radical, más revolucionaria, su intención era movilizar; sin embargo, en cuanto a contenidos la diferencia no fue mayor: información internacional, casos latinoamericanos, situación colombiana, información cultural y clasificados personales. Solo hubo una notoria diferencia: De Ambiente se interesó por ser un puente entre el MLH y otros movimientos sociales: «También nos proponemos unir la inconforme voz homosexual al coro de oprimidos y marginados (mujeres, razas, proletarios, campesinos, contraculturales, viejos, jóvenes) que como nosotros claman por una vida plena de libertades e igualdad» (De Ambiente, 1985, N.<sup>o</sup> 1, p. 2).

En diferentes números de De Ambiente se publicaron artículos [ 44 ] relacionados con el movimiento estudiantil, de derechos humanos, sindical y feminista, enfatizando sobre todo en la necesidad de articular las luchas, toda vez que, según el comité editorial de la revista, partían de una misma premisa: las libertades individuales. Adicionalmente, desde su editorial se abogó constantemente para que estos movimientos no replicaran las concepciones hegemónicas sobre la sexualidad y reconocieran que entre sus militantes había también personas no heterosexuales y que sus luchas no estaban completas sino se luchaba por la libertad de cada individuo.

De Ambiente corrió con la misma suerte de Ventana Gay, desde su inicio debió afrontar malentendidos internos, problemas financieros y toda serie de inconvenientes que dificultaban su publicación. Uno tras otro, sus números se publicaron con retrasos y además de pedir disculpas y de casi volverlo su mantra, como una especie de agüero, el compromiso era mantener la línea editorial y con la población homosexual, como se lee en uno de los editoriales, cuando la dirección de la revista tuvo que cambiar: «Hola amigo lector: Comenzaremos por contarle que la demora en publicar este número se debió principalmente a pequeños ajustes al interior del colectivo editor y es por eso que hoy de nuevo con ud. Le ofrecemos un

boletín bimensual y de más amplio contenido. Lo anterior con el fin de presentar un mejor informativo en todos los aspectos» (De Ambiente, 1985, N.º 6, p. 2).

En De Ambiente pocos artículos estuvieron firmados, primero porque muchos textos fueron tomados de otras publicaciones internacionales, pero también, al parecer, había un interés de preservar la identidad de quienes hacían parte del colectivo editor, nombrado como colectivo CORG, razón por la cual nunca fueron presentados oficialmente los responsables de su edición.

La revista circuló hasta 1989 y es importante destacar que coincidió con el auge del VIH-sida como tema de interés mediático, razón por la cual dedicó muchas de sus páginas al desarrollo de este tema, aunque sin línea editorial clara. La forma como la revista abordó el tema es el reflejo de lo que pasaba al interior del movimiento: posiciones críticas frente a la forma en que el virus resignificó los cuerpos de los homosexuales y posiciones que buscaron reorientar la lucha del movimiento hacia el trabajo por la prevención y acompañamiento de los «pacientes».

Ventana Gay y De Ambiente fueron las publicaciones más destacadas de la década de 1980, pero no las únicas. Hay documentos y archivos que dan cuenta de la existencia de otros ejercicios editoriales en diferentes ciudades del país: en Cali, la revista Nosotros, de la que no hay más información, y la revista Cóndor Libertario, dirigida por Martín Santos, la cual circuló entre septiembre de 1983 y abril de 1984.

[ 45 ]

#### **4. La emergencia del VIH-sida: la paradoja entre la fisura, la unión y la dispersión**

Como se puede interpretar del análisis de las revistas, la reflexión teórica-académica y el accionar político y social sufrieron un revés en la década de 1980. La aparición de una nueva contingencia avivó los debates frente a la sexualidad, radicalizó las posturas, amedrentó a quienes antes habían alzado la voz y diseminó el apenas naciente movimiento de liberación sexual. En diferentes análisis históricos en Estados Unidos, España, México, Argentina y Colombia los investigadores reconocen que el VIH-sida impactó de tal modo la lucha reivindicadora homosexual que reorientó no solo sus demandas, sino que transformó su forma organizativa y su accionar político, incluso diezmándolo en algunos lugares.

En 1981 el VIH-sida emergió en la opinión pública a través de la descripción de sus primeros casos en Estados Unidos, los cuales compartían sintomatología y características que llamaron la atención de la comunidad científica: síndrome mononucleico, fiebre, adelgazamiento rápido y progresivo, diarreas crónicas y sarcoma de Kaposi. Antes de la identificación del virus y el desarrollo médico posterior en torno a la enfermedad, la comunidad científica puso el énfasis en otra característica que parecía inherente al «nuevo cáncer»: aparentemente, solo afectaba a hombres homosexuales. Fue ese rasgo el que más fuertemente caló en el escenario público. En medio de la desinformación, el asombro general y la intensificación de los esfuerzos científicos por descubrir todo lo relacionado con la «pandemia», los discursos conservadores en contra de la homosexualidad se intensificaron reafirmando las posturas «tradicionales» frente a la sexualidad y el cuerpo.

Una extraña enfermedad aparece en el panorama internacional y un incipiente movimiento social y sus integrantes deben afrontar no solo las nuevas condiciones políticas, sino también nuevos imaginarios sociales en su contra, una agudización de la discriminación y la muerte de sus compañeros de lucha, de sus amantes. El VIH-sida atomizó las reivindicaciones que llevaban una década madurándose y cada grupo y activista reaccionó de manera diferente.

[ 46 ]

En Colombia, esto fue un «guarapazo» —golpe fuerte y repentino—, afirma Fernando Alvear (comunicación personal, agosto 12, 2017), el VIH-sida «fue la tragedia de ese ímpetu vital que iba tan bien, fue espantoso, nos desarmó, nos desconcertó, pero sabíamos que la lucha había que seguirla». Manuel Velandia (comunicación personal, 3 de mayo, 2017) recuerda que desde 1982 se materializaron diferentes propuestas. Recuerda especialmente una investigación de la Facultad de Enfermería de la Universidad Nacional de Colombia sobre enfermedades de transmisión sexual y cómo la irrupción del virus en el panorama cambió el tratamiento y el enfoque de dicha investigación. Este ejercicio le permitió a Velandia empoderarse del tema y convertirse así en una de las personas más reputas en el ámbito nacional.

En 1987 surgió el Frente de Salud liderado por Luis E. Moreno y Manuel Velandia, y el que ellos llamaban Centro Gay de Información y Salud. Su primera misión fue prevenir la propagación del virus y para ello realizaron campañas de sensibilización e información, sobre todo, en torno al uso del

condón. Manuel Velandia (1988) señala cómo tanto los contactos sexuales homosexuales y heterosexuales, mientras fueran inseguros, representaban igual riesgo: «Muchas de las prácticas sexuales al interior de las relaciones tanto hetero como homosexuales constituyen un medio eficaz de difusión del virus; en las penetraciones vaginal y/o anal, el virus se transmite del portador al sujeto, sin importar el rol en el que actúa» (p. 12).

Esa postura guardaba un intento por desmentir la idea de que el VIH-sida era un asunto de homosexuales, sin embargo, el enfoque de Velandia parecía estar matizado. León Zuleta (1987) afirmaba que «se está generando toda una fobia a lo gay velada en una fobia al Sida, un fascismo que podría tener enormes consecuencias sociales y políticas del mismo tamaño de la Inquisición o de la represión nazifacista a las minorías sociales, raciales y sexuales» (p. 1). Hay evidencia del surgimiento en Colombia de grupos de limpieza social Antisida. Zuleta introduce una serie de interrogantes frente al tema, cuestionamientos a las estadísticas, preguntas frente a los sistemas de salud, resistencia a la estigmatización de los homosexuales e incluso cuestionamientos a su supuesto carácter de pandemia mundial. Pero una vez más el discurso de Zuleta parece no tener una influencia notoria ni un impacto significativo.

[ 47 ]

Surgieron en el país grupos de apoyo para personas diagnosticadas, de hecho, son estos uno de los frentes que permitieron que el movimiento tomara un nuevo impulso a mediados de la década de 1990. Como una suerte de reacción conservadora, se introdujo en las narrativas de las nuevas organizaciones la idea de la monogamia, la fidelidad, la pareja romántica, figuras que parecen anteceder la lucha singular en la primera década de 2000 por el matrimonio homosexual. Paradójicamente, el cambio por la estructura de la sexualidad y las figuras asociadas a la familia, el amor romántico y similares, lejos de ser problematizadas e interrogadas por un MLH que mutaría al movimiento LGBTI o enmarcados en el genérico de diversidades sexo-género, terminaron siendo reforzados y defendidos con un desgaste sustancial de energía.

### **A modo de conclusión. Un movimiento no surge de la nada**

La significativa participación de León Zuleta y Manuel Velandia en la construcción del MLH sin duda les reservó un lugar central en la historia y consolidación del movimiento social de las disidencias sexuales y de género

en Colombia; sin embargo, las lecturas contemporáneas de este proceso han desestimado asuntos nodales.

En primer lugar, el borramiento de estas narrativas de las luchas de las mujeres *trans* —falsas mujeres— en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali. En estas ciudades las mujeres *trans* conquistaron el espacio público y disputaron en cada ciudad lugares para su existencia desde principios del siglo xx. Sobre ellas se dispusieron una serie de medidas para su regulación, disciplinamiento y corrección sin tregua desde la década de 1940. A lo largo de la segunda mitad del siglo xx las mujeres *trans* fueron continuamente arrestadas y obligadas a coincidir con el género biológico. Las golpeaban, las metían a la cárcel, les quitaban sus indumentarias, pelucas, tacones y similares, y ellas al salir de la cárcel nuevamente insistían en su especificidad de mujeres *trans*. Estas prácticas se sucedieron de modos sistemáticos, por fuera de los debates de la identidad y de los marcos de derechos, ellas resistieron desde sus cuerpos, insistieron y se obstinaron en permanecer en este ejercicio, cargado de vidas precarizadas, pero con mucha resistencia agrietaron los órdenes culturales para que en la década de 1970 algo como el MLH fuera posible.

[ 48 ]

En segundo lugar, es posible considerar que en la revisión histórica a este proceso plural se postule que el enfoque político sobre las identidades, la lucha por la inclusión y la igualdad fue la visión que se construyó colectivamente y que se instituyó como hegemónica durante la consolidación del movimiento; sin embargo, esta visión siempre estuvo en disputa y en este sentido los procesos y sujetos que fueron modulando el movimiento tuvieron enfoques y posturas diferentes, que en la narrativa histórica han terminado por borrarse y hacer coincidir con el enfoque movilizador de las primeras décadas del movimiento. Parte del movimiento que lideró León Zuleta estaba enfocado en promover una reestructuración del sistema sexo-género y la sexualidad en sí misma, y problematizaba la idea de generar un proceso a partir de la reivindicación de lo homosexual, pero esta idea fue perdiendo fuerza y en la centralización del movimiento en Bogotá la agenda dio un giro.

En tercer lugar, las narrativas opacaron y olvidaron a un colectivo plural y dispar que inició los debates y las movilizaciones. En estas narrativas las mujeres feministas, las mujeres lesbianas y las aliadas fueron relegadas como simples apoyos circunstanciales. Otros sujetos en distintos lugares del

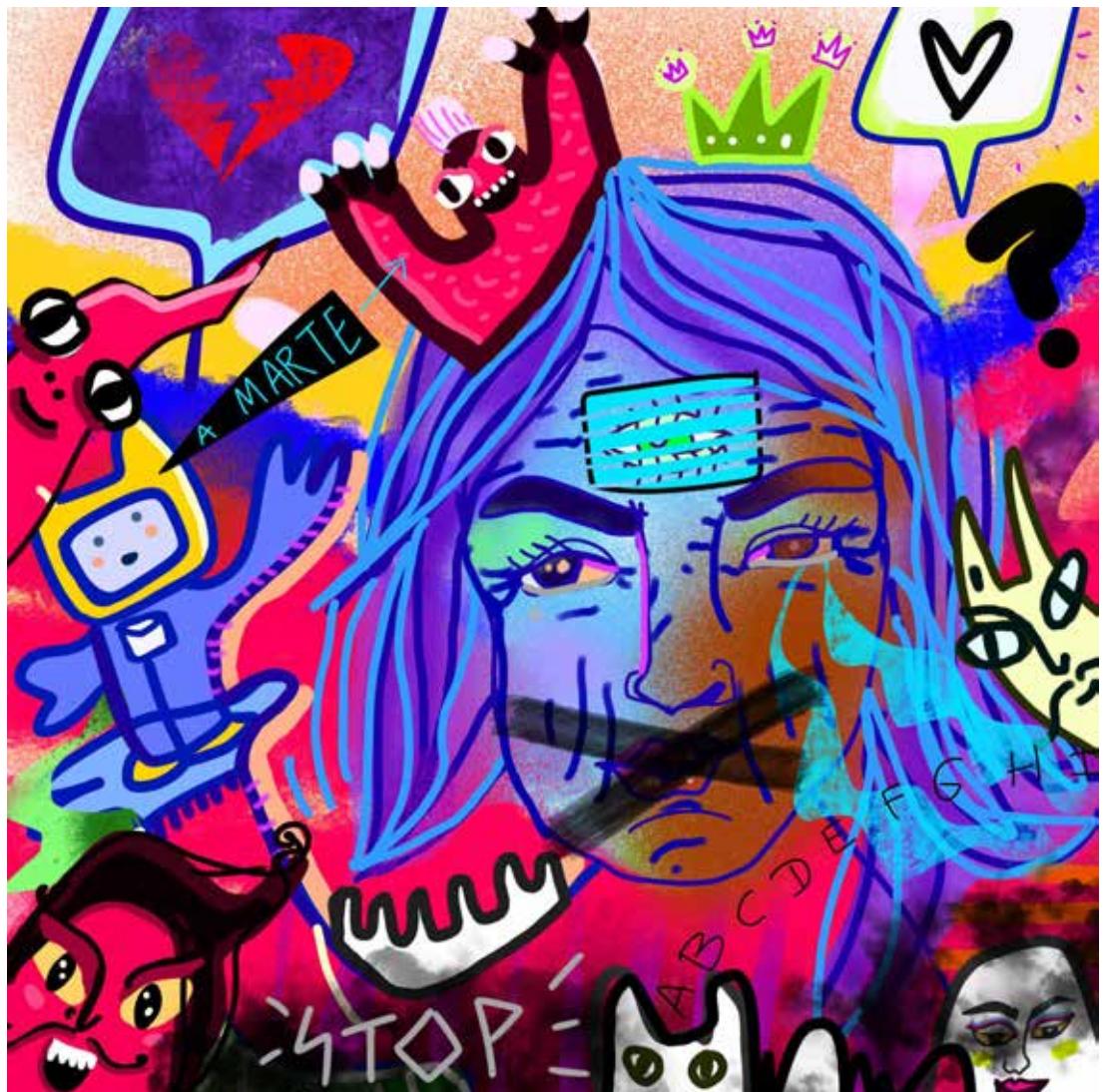
país tuvieron igual suerte y las narrativas terminaron por simplificar, heroizar y personalizar un trabajo colectivo que terminó subsumido por grupos en la capital del país, borrando los esfuerzos de las regiones.

La emergencia potente de lo queer como un espacio abierto de tensiones, impugnaciones y fluidos parece encontrarse en el tiempo con las propuestas teóricas de León Zuleta, y en esta suerte de reinstalación y articulaciones múltiples hay algo de esa potencia que seguirá desafiando al movimiento de disidencias, sacudiéndose viejos fantasmas, marcando nuevas rutas de rebeldía y, en particular, dinamitando ciertas estructuras de reproducción de las jerarquías y las desigualdades.

## Referencias bibliográficas

1. Amparán, Aquiles Chihu. (1999). Nuevos movimientos sociales e identidades colectivas. *Iztapalapa*, 47, pp. 59-70.
2. Bustamante, Walter. (2008). *Homofobia y agresiones verbales: la sanción por transgredir la masculinidad hegémónica. Colombia 1936-1980*. Medellín: Todográficas Ltda.
3. Caro Romero, Felipe César Camilo. (2020). «Ni enfermos, ni criminales, simplemente homosexuales». Las primeras conmemoraciones de los disturbios de Stonewall en Colombia, 1978-1982. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 47 (1), pp. 201-229. <https://doi.org/10.15446/achsc.v47n1.83150>
4. Carvalho, Maria do Carmo A. (1998). A participação social no Brasil hoje. *Pólis Papers*, 2. <https://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje/>
5. Correa Montoya, Guillermo. (2017). *Raros. Historia cultural de la homosexualidad en Medellín, 1890-1990*. Medellín: Universidad de Antioquia. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk1mf>
6. D'Emilio, John. (1983). *Sexual Politics, Sexual Communities: The Making of a Homosexual Minority in the United States, 1940-1970*. Chicago: University of Chicago.
7. Delgado, Giancarlos. (2016). Movimiento de Liberación Homosexual en Medellín (1976-1985). De las prácticas de socialización a la construcción de la acción política colectiva. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
8. El Tiempo. (2001, noviembre 25). De Los Felipitos a la notaría. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-693678>
9. Eribon, Didier. (2001). *Reflexiones sobre la cuestión gay*. Barcelona: Anagrama.
10. Esguerra, Camila. (2005). Contra la Sombra. *Semana*. <https://www.semanna.com/especiales/articulo/contra-sombra/75552-3>

11. Estrada, Adrián. (2010). El proceso de lucha del colectivo lésbico-gay. Entrevista con Alejandro Brito. *Revista Digital Universitaria*, 11 (9). <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num9/art91/art91.pdf>
12. Figari, Carlos. (2010). El movimiento LGBT en América Latina: institucionalizaciones oblicuas. En: Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario* (pp. 225-240). Buenos Aires: Nueva Trilce.
13. Mejías, Carlos y Suárez, Pablo. (2015). La configuración de los nuevos movimientos sociales frente a la crisis de lo social. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 30 (89), pp. 159-200.
14. Noir, Raúl. (2010). Sobre el movimiento LGHBT (lésbico-gay homosexual-bisexual transgénero). *Revista Electrónica de Psicología Política*, 8 (22), pp. 128-140. [http://www.psicopol.unsl.edu.ar/abril2010\\_Nota8.pdf](http://www.psicopol.unsl.edu.ar/abril2010_Nota8.pdf)
15. Revista De Ambiente. (1985-1989). [Material de archivo].
16. Sánchez, Esther. (2017). El movimiento LGBT (I) en Colombia: la voz de la diversidad de género. Logros, retos y desafíos. *Reflexión Política*, 19 (38), pp. 116-131. <https://doi.org/10.29375/01240781.2843>
17. Tarrow, Sidney. (1997). *El poder del movimiento Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
18. Tilly, Charles. (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.
- [ 50 ] 19. Velandia, Manuel. (1988). Morir de Sida depende de mí. *De Ambiente*, 13, p. 14.
20. Ventana Gay. (1980-1984). [Material de archivo].
21. Zuleta, León. (1986). Para la crítica de la identidad homosexual. Una década del Movimiento de liberación Homosexual en Colombia, 1986-1976. [Archivo personal de León Zuleta].
22. Zuleta, León. (1987). La soda del sida. [Archivo personal de León Zuleta].



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

*Stop*

Ilustración digital

2020

Medellín



# Derechos sociales y género. Vinculación analítica de la migración femenina de retorno a México\*

José Franco Aguilar (México)\*\*

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las características de las mujeres retornadas a México mediante indicadores de derechos sociales y grupos específicos, contrastándolas con las de los retornados. Los indicadores resultan de los datos de la Encuesta Intercensal 2015 y se vinculan al contexto de operación de Somos Mexicanos, programa de apoyo a la reinserción de los migrantes de retorno. El análisis se desarrolla exponiendo los indicadores relacionados con los derechos sociales de los retornados. Sobre los indicadores de resultado se muestran contrastes entre la población retornada considerando el género, la etnia y a la población retornada afrodescendiente. Los resultados muestran la incidencia de estas categorías analíticas en las características particulares de las poblaciones analizadas. En este sentido, se concluye en la necesidad de que los programas de apoyo al retorno partan de este reconocimiento, dado que los retornados son un grupo heterogéneo con necesidades particulares específicas.

[ 52 ]

## Palabras clave

Relaciones Internacionales; Políticas Públicas; Migración de Retorno; Derechos Sociales y Económicos; Género; Interseccionalidad.

**Fecha de recepción:** octubre de 2020 • **Fecha de aprobación:** abril de 2021

## Cómo citar este artículo

Franco Aguilar, José. (2021). Derechos sociales y género. Vinculación analítica de la migración femenina de retorno a México. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 52-78. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a03>

\* Resultado del proceso de investigación del Programa de Becas Posdoctorales, marzo 2019-febrero 2020, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

\*\* Licenciado en Economía. Magíster en Población y Desarrollo. Doctor en Antropología. Investigador posdoctoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: jfrancomx@gmail.com - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=tuFrpTkAAAAJ&hl=es&oi=ao>

# **Social Rights and Gender. Analytical Link of Migrant Women Returning to Mexico**

## **Abstract**

This article analyzes the characteristics of women who returned to Mexico through social rights indicators and specific groups, contrasting them with the characteristics of returnees. The indicators result from the data of the 2015 Intercensal Survey and are linked to the operating context of the "Somos Mexicanos" program to support the reintegration of return migrants. The analysis focuses on the indicators linked to the social rights of returnees. On the results indicators, contrasts are shown between the population returned considering gender, ethnicity, and the Afro-descendant population. The results show the incidence of these analytical categories in the particular characteristics of the populations analyzed. It is concluded that the return support program requires to acknowledge these particular characteristics of the populations, since the returnees are a heterogeneous group with specific needs.

## **Keywords**

International Relations; Public Politics; Return Migration; Social and Economic Rights; Gender; Intersectionality.

[ 53 ]

## Introducción

El retorno, como característica de la movilidad humana, es un tema central en el panorama migratorio contemporáneo en México. Junto con la migración en tránsito, denotan la complejidad y diversidad del fenómeno migratorio en el país y se manifiestan como un reto significativo en términos de atención y acciones públicas encaminadas a atender dichas problemáticas. En cuanto al retorno se refiere, la reinserción e integración a la sociedad mexicana —individual y familiar— se muestran en la coyuntura actual como temas de análisis relevantes.

Bajo la política migratoria evidentemente antiinmigrante del entonces presidente estadounidense Donald Trump, los mexicanos nacidos en territorio nacional y que actualmente viven en Estados Unidos se encontraron en una clara situación de vulnerabilidad. Para esta población, que, según las estimaciones de la Current Population Survey (CPS) alcanzan los 12.3 millones de personas mexicanas en 2018, y de las cuales la mitad se encuentran en una condición migratoria irregular, esto es, sin documentos migratorios legales (Conapo, 2017), el retorno —voluntario o forzado— se vislumbra como una posibilidad en su futuro. Así, el retorno asistido para quien regrese de forma voluntaria o forzada es fundamental, considerándose como una primera instancia que otorgue protección y apoyo en la consecución del pleno respeto a los derechos humanos, garantizando el desarrollo personal, la satisfacción de las necesidades básicas y la reinserción en la comunidad de forma óptima y segura de los mexicanos retornados.

[ 54 ]

En este contexto, en México se promovió la puesta en marcha de distintas acciones en favor de la población retornada, apoyos que han transitado desde una perspectiva meramente asistencial a una de facilitación del proceso de reinserción a partir de programas gubernamentales. En el ámbito nacional, se destacan: el Programa de Repatriación Humana (PRH) y el Procedimiento de Repatriación al Interior de la República (PRIM), implementados por el Instituto Nacional de Migración (INM). Sumado a los anteriores, la Organización Internacional de la Migración (OIM) ha impulsado el Programa de Atención a Migrantes Retornados (PAMIR) como un programa piloto que funcionó de manera conjunta con el PRIM.

Conjuntando los programas anteriores, el 30 de marzo del 2014 la Presidencia de la República anunció el lanzamiento del programa Somos

*Mexicanos dentro de la estrategia Somos mexicanos: Aquí tienes las puertas abiertas*, la que contempló como objetivo:

[...] fortalecer la política del Estado mexicano orientada a la reinserción social de las personas mexicanas repatriadas al territorio nacional desde los Estados Unidos de América, así como sus vínculos sociales y culturales, en aras de que su regreso a México sea digno, productivo y benéfico, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional (Secretaría de Gobernación, 6 de julio de 2016).

Esta estrategia se enmarca en una coyuntura en la que la política migratoria estadounidense era parte central del debate, y en un momento en el que la cantidad de mexicanos deportados era de 176 968 personas (DHS, s. f.). La preocupación del Gobierno mexicano se reflejó en la concepción del programa mencionado, el cual ofrecía «apoyo integral a miles de connacionales que son repatriados de Estados Unidos, quienes llegan a México en condiciones de vulnerabilidad, luego de vivir por años en ese país dejando atrás a una familia y un patrimonio» (INM, 2016, diciembre 5). El programa se sustentaba bajo el respeto y pleno ejercicio de los principios fundamentales en materia de derechos humanos, y en este sentido dicha estrategia ha desarrollado un apoyo considerable a los retornados y repatriados. En 2016 el programa Somos Mexicanos apoyó a 200 912 connacionales, facilitando su reinserción social y económica (INM, 2016, diciembre 5); sin embargo, es necesario considerar que, a pesar de los datos de los programas puestos en marcha por el Gobierno mexicano, la información disponible es insuficiente para hacer una valoración de las medidas tendientes al apoyo de retorno de mexicanos y de la gestión que se está haciendo de ellas. Sumado a lo anterior, no se dispone de información que permita conocer las implicaciones del programa en la reinserción de los retornados una vez que vuelven a su lugar de origen, ni detalles que posibiliten dar seguimiento a estos, así como al impacto de su retorno en las regiones y lugares de reasentamiento.

[ 55 ]

De esta manera, resulta primordial analizar los efectos de los programas asistenciales con el propósito de evidenciar sus limitaciones, y proponer nuevos lineamientos para el cumplimiento de los objetivos propuestos: una reinserción plena a las comunidades de origen. Asimismo, resulta relevante considerar las particularidades de la población retornada que, si bien desde las políticas públicas es considerada como una entidad única y homogénea, se distingue por ser una población heterogénea y, por tanto, demandante de una mirada analítica y conceptual no restrictiva que permita incorporar dicha diversidad.

Así, en este trabajo el interés se enfoca en la situación de desventaja en la que se encuentran los migrantes de retorno en distintos ámbitos, lo que trae consigo que sean una población con diversas vulnerabilidades.<sup>1</sup> Los retornados, principalmente los que regresan en condiciones forzadas —manifestándose de manera más drástica en los deportados—, son una población altamente vulnerable al ser su retorno involuntario y, por ello, proclive a que no exista la preparación y movilización de recursos. Esto explicaría, parcialmente, dicha condición de mayor vulnerabilidad, expresada en las dificultades que esta población ha experimentado en el proceso de reinserción social. La involuntariedad, como característica del retorno contemporáneo, se ha modificado: pasó de ser vista como una decisión tomada por los individuos a ser una opción política ejercida por los gobiernos a través de distintos mecanismos e intervenciones, que incluyen desde programas de fomento del retorno voluntario hasta políticas de deportaciones (Gandini, Lozano y Gaspar, 2015, p. 171). Así, esta mayor vulnerabilidad convierte a los migrantes de retorno en sujetos de política pública (CIDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Sentencia 4 de julio de 2006, párrafo 103).

[ 56 ] Ahora bien, al considerar la vulnerabilidad del conjunto de los retornados es evidente la necesidad de establecer programas asistenciales o políticas públicas universales que garanticen el cumplimiento de los derechos básicos de esta población, además de un conjunto de políticas o programas focalizados a los grupos más vulnerables, a fin de generar mayor equidad.

En este contexto, este artículo centra el análisis en las mujeres retornadas, considerando que son un colectivo con una doble vulnerabilidad, como migrantes de retorno y por su condición de género (Calavita, 2006). Así, las mujeres retornadas son un colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad con respecto al colectivo mayoritario. Por ello, se parte de que el género es la condición que determina que las mujeres estén en situación de especial vulnerabilidad en lo que a derechos humanos y asistencialismo gubernamental se refiere. Sin embargo, la vulnerabilidad

<sup>1</sup> Los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, según la Ley General de Desarrollo Social de México (Artículo 5.<sup>º</sup>, fracción vi), son aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

al interior del grupo también varía en función de otros factores como la raza y el color de la piel, la edad, la etnicidad, la clase socioeconómica, la cultura, la localización geográfica y el estatus como migrante, factores que se combinan para determinar la posición social de una persona y que destacan la preminencia de un análisis interseccional.

El objetivo del trabajo es analizar, mediante indicadores de derechos humanos y grupos específicos, las características de las mujeres retornadas a México, particularizando en indicadores de derechos sociales y contrastándolos con las características de los hombres retornados. Estos indicadores resultan de los datos de la Encuesta Intercensal 2015 (Inegi, 2015),<sup>2</sup> y se encuentran en el contexto de operación del programa *Somos Mexicanos*.

Enfatizar y acotar el análisis a las mujeres retornadas constituye una manera de evidenciar cómo las ideologías, jerarquías y relaciones de género operan simultáneamente a través de diferentes ámbitos —micro, messo y macrosocial—, incrementando la vulnerabilidad de ellas —por su condición de retornadas y de género—. Dentro de estos ámbitos, la vulnerabilidad, entendida como aquella parte del riesgo más vinculada con las estructuras sociales que con las conductas individuales, se convierte en indicador clave para una aproximación y comprensión de las formas y dimensiones diferenciales de inequidad y desigualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, las fronteras internacionales, espacios geográficos, socioeconómicos y culturales con identidad propia se constituyen en escenarios donde las vulnerabilidades acumulativas por razones de inequidad socioeconómica, étnica y de género se acentúan y agravan en contextos caracterizados, en muchas ocasiones, por la ausencia de recursos y la pérdida de los derechos más elementales (Mora, 2002). En consecuencia, la visibilidad de indicadores dentro del análisis del retorno femenino, derechos sociales y vulnerabilidad constituye una dimensión de análisis imprescindible, tanto para un abordaje integral de los derechos humanos como para visibilizar las consecuencias, en ocasiones ambiguas e incluso contradictorias, que las migraciones internacionales y los desplazamientos de personas pueden tener en las relaciones de género.

[ 57 ]

---

<sup>2</sup> La encuesta es referida al 15 de marzo de 2015. Tiene un tamaño de muestra esperado de 6.1 millones de viviendas y permite tener información en el ámbito nacional, entidad federativa, municipio y para cada una de las localidades con cincuenta mil o más habitantes.

La importancia de la temática trasciende el ámbito mexicano, sin duda, el análisis de los derechos sociales evidencia la relevancia del reconocimiento normativo como fórmula para la atención especial de los grupos más vulnerables. Los derechos sociales en los Estados latinoamericanos han sido largamente desatendidos y violados, aún cuando las naciones se han comprometido a respetar, proteger y dar cumplimiento a estos, particularmente en los grupos más vulnerables.

## 1. Derechos humanos y migración de retorno

De acuerdo con el derecho internacional,<sup>3</sup> se establece de manera inequívoca que los migrantes y sus familiares son, ante todo, seres humanos y titulares de derechos humanos universales, cuya dignidad y seguridad necesitan una protección especial. Así, como cualquier otra persona, todas las personas consideradas migrantes gozan de la protección del derecho internacional de los derechos humanos (OACDH, 2012).

Empero, hay situaciones en las que el tratamiento diferenciado es necesario, como en el caso de las mujeres, niños o miembros de minorías que necesitan protección especial porque están en una situación de mayor riesgo de discriminación o abuso. En este sentido, el objetivo principal al considerar el derecho internacional es lograr la igualdad de oportunidades y trato.

[ 58 ]

En la normativa internacional, la migración de retorno es un derecho. En el Artículo 8 inscrito en la parte II de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW, por sus siglas en inglés) se establece: «Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él» (Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 45/148. 18 de diciembre de 1990).<sup>4</sup> Asimismo, en los

---

<sup>3</sup> Los instrumentos internacionales de derechos humanos son esencialmente una serie de disposiciones jurídicas de mínimos elaboradas en conferencias internacionales para proporcionar orientación y, a menudo, un lenguaje específico a las legislaciones, políticas y prácticas nacionales. Los instrumentos internacionales comprenden tanto convenciones como declaraciones, aunque estas últimas no son vinculantes, a no ser que constituyan derecho internacional consuetudinario.

<sup>4</sup> Este derecho se reitera en disposiciones regionales de derechos humanos, como el Art. 2 del Protocolo número 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1963 del Convenio europeo de derechos humanos de 1950; y en los artículos 12.1 y 2 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981; asimismo, la importancia de este derecho se

derechos sociales —derecho a un empleo y a un salario justo; a la protección social; a la vivienda; a la educación gratuita y de calidad; a la sanidad; a un entorno saludable; al acceso a la cultura; y a la alimentación— subyacen los elementos esenciales para una vida con dignidad y libertad.<sup>5</sup>

Los derechos sociales se establecen en el vinculante Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés),<sup>6</sup> en el cual el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) reconoció explícitamente esta aplicabilidad «a todos los individuos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean» (CESCR. E/C.12/GC/20. 2 de julio de 2009. Observación general N.º 20). Estos derechos son relevantes porque en ellos se establece un marco común de valores y normas universalmente reconocidos para movilizar los esfuerzos en favor del bienestar económico y social, la justicia, la participación política y la igualdad.

Alineado con lo anterior, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo, la migración y los derechos vinculados a las personas migrantes son un tema manifiesto. La meta 8.8 incluida en el objetivo octavo, estipula la necesidad de «proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios». Sumado a ello, el objetivo 10, «reducir la desigualdad en los países y entre ellos», se establece también en la meta 10.7: «facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas,

[ 59 ]

---

ilustrada en el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. (28 de agosto de 2014). Serie C No. 282, párr. 389.

<sup>5</sup> Los derechos sociales surgen ante la necesidad de cumplir la ley en aquellos aspectos en los que las personas puedan sentirse desprotegidas o en los casos en que carezcan de reconocimiento dentro de su comunidad, población, nación, país, grupo o sociedad. El derecho social es netamente reivindicativo, en especial con aquellos colectivos que han sido excluidos por alguna circunstancia social o política: indígenas, niños, afrodescendientes, mujeres, personas con alguna discapacidad y otros grupos minoritarios (ACNUR Comité Español, 2016, junio).

<sup>6</sup> A fecha de 12 de agosto de 2015, 164 países habían ratificado el ICESCR —Méjico firmó y ratificó dicho pacto—, aceptando la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas en sus territorios (Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI). 3 de enero de 1976).

incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas» (Undesa, s. f.).

En México, la Constitución Política en su Art. 1 expresa que todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos —que ingresan, transitan, salen y retornan a territorio nacional— gozan de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Sobre el retorno, en la Ley General de Población se establece en el capítulo v elementos referentes a los emigrantes nacionales que regresan al país. En el Art. 3 se alude a los derechos sociales al volver: «las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados, poniendo especial énfasis en que sean orientados acerca de las opciones de empleo y vivienda que haya en el lugar del territorio nacional en el que manifiesten su intención de residir».

[ 60 ] En este mismo tenor se pronuncia la Ley de Migración del 25 de mayo de 2011. En el Art. 2 se menciona como un principio en el que se sustenta la política migratoria mexicana: «[...] facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional». Lo anterior parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Plan Especial de Migración 2014-2018, establecidos por la administración de Enrique Peña Nieto. En ellos se enfatizaba promover los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familias, creando mecanismos y fortaleciendo los programas de reinserción.<sup>7</sup>

En este contexto, la protección a los retornados y la importancia del ejercicio de sus derechos son parte fundamental del entramado jurídico nacional e internacional, así como parte de un enfoque central en el que se basan los ODS. La estrategia nacional *Somos mexicanos*, apegada a los principios fundamentales en materia de derechos humanos, se circunscribió a esta retórica nacional e internacional con el objetivo de lograr «la integración y el bienestar familiar de las y los migrantes mexicanos repatriados. Lo anterior, para el desarrollo regional y nacional».

---

<sup>7</sup>En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el apartado *Migración: soluciones de raíz*, no se menciona acciones para atender a los retornados, no se estipula el tema.

En este panorama y en la coyuntura en la que operaba el programa —2014-2019—, se analizan diversos indicadores de derechos humanos en mujeres retornadas con distintas características, en concreto: el acceso a la salud, la educación, la vivienda y el trabajo.

## 2. Metodología

La concepción metodológica del artículo se sustenta en los indicadores de derechos humanos establecidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, 2012), que se precisan como:

[...] informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos (p. 19).

De esta forma, se asignan características o atributos específicos a cada derecho humano que exhiba su pleno significado. Los atributos de los derechos humanos identificados por la OACDH pueden ser adaptados para grupos específicos, entre ellos, los migrantes. La metodología ofrecida por esta especifica que hay tres tipos de indicadores: estructurales, de procesos y de resultados. Estos miden los compromisos de los Estados de cumplir sus obligaciones —jurídicas y de políticas— en materia de derechos humanos, los resultados de tales compromisos y aspectos de los procesos en los que se fundamentan. Las características de cada indicador son:

- Los indicadores *estructurales* se centran en el marco jurídico y de políticas establecido. Entre estos se encuentran los tratados internacionales ratificados y el compromiso normativo vigente del Estado.
- Los indicadores *de proceso* intentan captar las medidas de política del Estado con hitos que puedan consolidar y dar lugar a los resultados de derechos humanos deseados. Se consideran aspectos tales como política pública específica, programas de gobierno y recursos establecidos para hacer efectivo el derecho.
- Los indicadores *de resultados* miden los resultados reales, logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto.

La metodología desarrollada por la OACDH ofrece un enfoque estructurado que traduce normas universales de derechos humanos en indicadores que, en el ámbito nacional, son contextualmente pertinentes.

Al considerar los indicadores expuestos, el análisis se desarrolla exponiendo los tres tipos de indicadores vinculados a los derechos sociales enmarcados en el contexto de la estrategia *Somos Mexicanos* referida a la población retornada, mostrando contrastes entre hombres y mujeres, y según características particulares de la población —resto de los retornados, población afrodescendiente e indígena—.

La fuente de datos para los indicadores de resultados es la Encuesta Intercensal 2015 (Inegi, 2015), la cual ofrece información sobre las personas que vivían en Estados Unidos cinco años atrás. Se consideran como migrantes de retorno a quien declaró tener nacionalidad mexicana, residir cinco años antes en Estados Unidos y al momento de la encuesta radicar en territorio nacional. La Encuesta se utiliza porque ofrece información de temas referentes a los derechos socioeconómicos —educación, empleo, salud y vivienda—.

[ 62 ]

Es importante destacar que la Encuesta Intercensal 2015 no ofrece información que vincule directamente a los sujetos de estudio —retornados— con la estrategia *Somos Mexicanos*, por lo que se considera una vinculación indirecta y contextual. La Encuesta está referida al 15 de marzo de 2015 y la estrategia se inició el 26 de marzo de 2014. En este sentido, la población retornada captada por la fuente de información se encuentra en una coyuntura donde opera el programa gubernamental. Considerando la posibilidad de que los retornados no vuelvan a emigrar fuera del país, la encuesta tiene una alta probabilidad de mostrar las características del padrón de beneficiados de la estrategia —200 912 en 2016, según cifras del INM (2016, diciembre 5)—. Así, las características sociodemográficas de los y las retornadas que obtuvieron algún apoyo de la estrategia probablemente se ven reflejadas en los datos, considerando que la encuesta es el proyecto estadístico con datos más actualizados de información sociodemográfica del país en el periodo intercensal comprendido entre 2010 y 2020.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La Encuesta Intercensal 2015 (Inegi, 2015) es un proyecto de cobertura temática amplia, cuyo diseño permite proporcionar estimaciones en el ámbito nacional, por entidad federativa, municipio y para todas las localidades de cincuenta mil o más habitantes.

De esta manera, este acercamiento metodológico intenta evidenciar, a través del desglose tanto de las mujeres como de los hombres en la migración de retorno a México, las situaciones de exclusión y desigualdad respecto a sus derechos sociales, expresados a través de indicadores de resultado disponibles con la información de la fuente de datos analizada.

### **3. Migración de retorno, género e indicadores de derechos humanos**

La importancia de la reinserción social y económica de los retornados vinculada con el desarrollo local se ha puesto de manifiesto en la presente década en México (Gandini, Lozano y Gaspar, 2015; García y Del Valle, 2016; El Colegio de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). En este contexto, evidenciar la disparidad en el ejercicio de los derechos sociales de la población retornada en relación con el género fomenta la utilización de objetivos e indicadores mensurables para supervisar la protección de los y las migrantes, para una aproximación y comprensión de las formas y dimensiones diferenciales de inequidad y desigualdad entre mujeres y hombres. La información visibiliza las características que deben atenderse en términos de derechos humanos para mejorar los programas públicos, buscando incidir en las condiciones individuales de los y las retornadas, pero también establece la pauta para que la sociedad se beneficie de los recursos —económicos, de capital humano, culturales e identitarios— que poseen los retornados.

[ 63 ]

Los indicadores referidos a la migración de retorno en el contexto particular de la estrategia *Somos Mexicanos* se muestran en el cuadro 1. Los indicadores muestran desde un ámbito general —indicadores estructurales— a uno particular —indicadores de resultado—, las medidas adoptadas por los Estados para cumplir sus obligaciones, ya sea respetar, proteger o hacer efectivos los derechos sociales de la población retornada. Los indicadores estructurales reflejan la ratificación, la adopción de instrumentos legales y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos de la población analizada. Se indican normas internacionales y el marco jurídico en el que se basa la estrategia que protege sus derechos sociales.

**Cuadro 1.** Indicadores sobre los derechos socioeconómicos de la población retornada en México.

<b>Indicadores estructurales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <i>Del derecho internacional:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.</li> <li>- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</li> <li>- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</li> </ul> </li> <li>● <i>Del ámbito nacional:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>- Ley General de Población (art. 83).</li> <li>- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 27, fracción XLI).</li> <li>- Ley de Migración (art. 2).</li> </ul> </li> </ul>
<b>Indicadores de proceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estrategia <i>Somos mexicanos: Aquí Tienes las Puertas Abiertas</i>, que tiene como misión facilitar la reinserción social y económica de las personas repatriadas mexicanas con el fin de que su retorno al país sea digno, productivo y apegado a los principios fundamentales en materia de derechos humanos (INM, s. f. a). El programa pretende incidir y tiene como categorías de atención: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a servicios básicos de alimentación y salud.</li> <li>- Trámites de documentos de identidad.</li> <li>- Incidencia en el ámbito laboral: Bolsa de trabajo, programas de autoempleo.</li> <li>- Acceso a opciones para continuar estudios (INM, s. f. b).</li> </ul> </li> </ul>
<b>Indicadores de resultado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Relativo al derecho a la identidad <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de población retornada que tiene acta de nacimiento o está inscrita(o) en el registro civil mexicano.</li> </ul> </li> <li>● Relativos al derecho a la vivienda <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de población retornada según tenencia de vivienda.</li> <li>- Disponibilidad de servicios.</li> <li>- Promedio de ocupantes en la vivienda.</li> </ul> </li> <li>● Relativos al derecho a la educación <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasas de analfabetismo entre jóvenes (15–24 años) y adultos (25 y más) retornados.</li> <li>- Población retornada de 15 y más años según nivel de escolaridad.</li> </ul> </li> <li>● Relativos al derecho a la salud <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de población retornada según afiliación a servicios de salud.</li> <li>- Porcentaje de población retornada según carencia alimentaria en la vivienda.</li> </ul> </li> <li>● Relativos al derecho al trabajo <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de la población retornada según condición de actividad económica.</li> <li>- Ingresos mensualizados promedio.</li> <li>- Características de la población inactiva.</li> <li>- Características de la situación laboral de la población ocupada.</li> <li>- Proporción de la población económicamente activa según prestaciones laborales.</li> <li>- Proporción de retornados según trabajo no remunerado.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de (Inegi, 2015).

Los indicadores de proceso se conjugan en la estrategia *Somos Mexicanos*, la cual concentra el esfuerzo realizado por el Estado para transformar sus compromisos en materia de derechos sociales para los retornados en los resultados deseados. La estrategia como medida de política pública se muestra en función de una relación causa-efecto implícita y como paso intermedio entre el compromiso adquirido por el Estado y los resultados mostrados.

Los indicadores de resultado miden los efectos del programa en determinado momento. En el siguiente apartado se profundiza en los atributos de los derechos sociales y se identifican indicadores que puedan relacionarse estrechamente con el disfrute de ese derecho o atributo. Los resultados se muestran en función de la información obtenida de la fuente de datos y se desagregan según sexo y características diferenciadas asociadas a la vulnerabilidad.

#### **4. Indicadores de derechos sociales para los retornados**

En México, según la Encuesta Intercensal 2015 (Inegi, 2015), había 487 594 migrantes de retorno procedentes de Estados Unidos, principal país del que regresa el grueso de la población mexicana.<sup>9</sup> La entidad federativa con mayor cantidad de retornados es Jalisco con 9,2%, le siguen Michoacán con 7,8%, Baja California con 7,1% y Guanajuato con 6,5%. Respecto al volumen por sexo, 64,6% fueron hombres (243 653) y 35,4% mujeres (133 483).

[ 65 ]

En consonancia con la idea de derechos sociales y vulnerabilidad de género, también se suma, desde una perspectiva interseccional, la consideración de la población indígena y afrodescendiente, poblaciones que históricamente muestran condiciones de vida asociadas a mayor vulnerabilidad. Su incorporación al análisis permitirá visibilizar problemáticas que les afectan particularmente. Aunado a la visión de género y la incipiente apertura al análisis de la población afrodescendiente en México, estas categorías analíticas pretenden constituir en actores protagónicos a las poblaciones que acumulan vulnerabilidades con la temática del retorno.

En la tabla 1 se muestran datos generales de las poblaciones de retornados analizadas.<sup>10</sup> Puede observarse que la distribución obedece a un patrón masculino: la relación hombres-mujeres que manifiesta la cantidad

<sup>9</sup> El segundo país del que regresa la población mexicana, según información de la fuente de datos consultada, es Canadá, con un volumen poblacional de 7985 retornados.

<sup>10</sup> Con el fin de analizar las características de poblaciones excluyentes, para exhibir de mejor forma las diferencias, se establecieron las siguientes delimitaciones: población retornada no afro ni indígena (377

de hombres por cada cien mujeres. Entre la población indígena esta relación es de 267 hombres por cada 100 mujeres, mientras que en el resto de los retornados —no indígenas, ni afrodescendientes— 182 por cada 100. La edad mediana de los distintos grupos oscila entre los 32 y 36 años, siendo los hombres indígenas el grupo de mayor edad.

**Tabla 1.** Población migrante de retorno, datos generales.

Datos demográficos generales	Hombres	Mujeres	Hombres afro	Mujeres afro	Hombres indígenas	Mujeres indígenas
Absoluto	243 653	133 483	5807	2755	74 162	27 734
%	64,6	35,4	67,8	32,2	72,8	27,2
Relación hombres y mujeres	182.5		210.8		267.4	
Edad mediana	34.8	32.4	33.1	32.1	35.9	33.6
Razón de dependencia económica	18.9		19.7		12.2	

Fuente: elaboración propia a partir de (Inegi, 2015).

[ 66 ]

Respecto a la dependencia económica,<sup>11</sup> para la población retornada afrodescendiente existen 20 personas en edad de dependencia por cada 100 en edad productiva. La razón es de casi 1 y 8 puntos por encima de lo observado para el total general y para el total de indígenas, respectivamente.

Los indicadores de resultado relativos al derecho a la identidad, a la vivienda y a la educación se muestran en la tabla 2. Al considerar el indicador *tenencia de acta de nacimiento*, relativo al derecho a la identidad, se destaca que la mayoría posee el documento; sin embargo, es relevante la población que se declara como *registrada en otro país*, lo cual abre la posibilidad de personas con doble nacionalidad, pero sin un acta de nacimiento nacional. En el caso de las mujeres afrodescendientes retornadas, esta condición corresponde a 2,3%. La población retornada indígena es la que manifiesta la mayor posesión del documento.

133), población afrodescendiente (8562) y población que se considera indígena no afrodescendiente (101 896).

<sup>11</sup> Es un indicador teórico de dependencia económica potencial, mide la población en edades inactivas —menores de 15 años y mayores de 65— con relación a la población en edades activas —15 a 64 años—.

**Tabla 2.** Población migrante de retorno, indicadores de resultados.

	Hombres	Mujeres	Hombres afro	Mujeres afro	Hombres indígenas	Mujeres indígenas
<b>Acta de nacimiento o registro en el país (vinculado al derecho a la identidad) %</b>						
Tiene acta	97,7	97,3	97,5	96,5	98,8	98,3
No tiene	0,7	0,6	0,4	0,3	0,5	0,4
Esta registrado en otro país	1,3	1,8	1,5	2,3	0,4	1,1
No especificado	0,3	0,3	0,6	0,9	0,3	0,2
<b>Relativos al derecho a la vivienda</b>						
<b>Tenencia de vivienda %</b>						
Propia	60,6	60,3	66,5	65,9	69,8	68,4
Rentada	21,6	22,4	17,2	16,9	15	15,9
De un familiar o prestada	15,9	15,4	15,4	16,7	13,7	13,7
Otra situación	1,5	1,3	0,5	0,2	1,2	1,6
N/E	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4
<b>Disponibilidad de servicios %</b>						
Agua entubada	85,7	89,2	79,6	86,9	80,5	83,6
Drenaje	75,4	80,6	53,7	63,7	58,6	66,4
Servicio sanitario	94,7	96,8	88,3	93,3	86,9	91,4
Promedio de personas	2	2,5	1,9	2,4	1,8	2,4
<b>Relativos al derecho a la educación</b>						
<b>Población de 15 y más, según nivel de escolaridad %</b>						
Sin escolaridad	2,4	2,7	3,6	2,4	3,4	3,7
Básica	64,6	55,2	69	64,3	73,4	65,1
Media superior	23,4	26,6	19,1	21,3	18,2	22,7
Superior	9,4	15,3	8,1	11,9	4,9	8,4
No especificado	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Analfabetismo %</b>						
Analfabetismo de 15 años y más	2,6	0,7	4,4	2,9	0,7	5,8

Fuente: elaboración propia a partir de (Inegi, 2015).

Sobre el derecho a la vivienda se muestran como indicadores de resultado la *tenencia de la vivienda* y la *disponibilidad de servicios*. Con relación a la tenencia, destaca que entre 60 y 70% de la población retornada habita en una vivienda propia, siendo las mujeres del resto de los retornados el grupo que menor proporción obtuvo en este rubro (60,3%), y el que más habita en una vivienda rentada (22,4%).

La disponibilidad de servicios en la vivienda se relaciona directamente con la salud y bienestar de sus residentes, por ello la importancia de su análisis. Al considerar la disponibilidad de agua entubada y drenaje, en las viviendas afrodescendientes se observa una disminución en el valor de cada uno de ellos, es decir, son las poblaciones con menor acceso a estos servicios, tanto hombres como mujeres. El drenaje es el servicio en el que más diferencia obtuvieron al registrar un valor casi 20% menor respecto al resto de los retornados. En general, fueron las viviendas de los hombres retornados afrodescendientes las que presentaron un menor acceso a la disposición de servicios. El promedio de personas en las viviendas de mujeres retornadas es mayor respecto a los hombres, sin distinción de las poblaciones examinadas.

[ 68 ]

Por otra parte, los indicadores relativos al derecho a la educación, reconocidos como fundamentales por la fuerte influencia en muchos otros ámbitos de la vida de las personas, muestran datos relevantes. Los datos sobre el *nivel de escolaridad* para la población de 15 años y más muestran que el grueso de la población retornada posee educación básica, aunque son los hombres en general quienes obtuvieron un mayor porcentaje en el nivel de escolaridad. Es destacable que, a mayor nivel educativo —niveles medio superior y superior—, las mujeres retornadas tienen superioridad porcentual respecto a los varones, lo cual representa que están más escolarizadas.

El *analfabetismo* es una condición que contribuye a la desigualdad social. De acuerdo con las cifras, el analfabetismo se manifiesta con mayor intensidad entre la población de mujeres indígenas retornadas, porcentualmente la población con un mayor grado de esta condición. Las diferencias entre sexos son marcadas entre poblaciones, evidenciando un acceso a la escolaridad marcado por el género y, seguramente, asociado a la menor cobertura de los servicios educativos en el pasado.

En la tabla 3 se presentan indicadores respecto al derecho a la salud y al trabajo. Respecto a la *afiliación a servicios de salud*, la mayoría de la población retornada se encuentra afiliada a instituciones públicas de salud.<sup>12</sup> El porcentaje más alto de afiliación lo muestran las mujeres afrodescendientes (69,5%) y las indígenas (68,7%), posiblemente, debido a la ampliación del Seguro Popular en zonas marginadas. La población con mayor proporción de no afiliación son los hombres en general, independientemente de su adscripción; mientras que los hombres afrodescendientes alcanzan los valores más elevados (36,9%) de no afiliación a servicios de salud.

**Tabla 3.** Población migrante de retorno, indicadores de resultados.

	Hombres	Mujeres	Hombres Afro	Mujeres Afro	Hombres indígenas	Mujeres indígenas
<b>Relativos al derecho a la salud</b>						
<b>Afiliación a servicios de salud %</b>						
Afiliada a instituciones públicas	60,1	66,6	60	69,5	63,1	68,7
Afiliada a instituciones privadas	2,8	3,9	1,4	3,1	0,8	1,8
Otra institución	1,3	1,6	1,5	1,3	0,6	1,3
No afiliado(a)	35,5	27,6	36,9	26,1	35,3	27,9
No especificado	0,3	0,3	0,2	0	0,2	0,3
<b>Carencia alimentaria %</b>						
Falta de alguna comida al día (adultos) por falta de dinero	8,2	7,1	14,4	10,2	10,9	11,1
<b>Relativos al derecho al trabajo</b>						
<b>Características económico-laborales %</b>						
Población económicamente activa (PEA)	76,9	32,8	82,3	38,7	79,6	31,8
Población económicamente inactiva (PEI)	22,9	67,1	17,5	60,9	20,3	68,1
No especificado	0,2	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1

<sup>12</sup> En esta categoría se incluye al Seguro Popular o para una Nueva Generación (Siglo xxi), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el ISSSTE estatal y Petróleos Mexicanos (Pemex), Defensa o Marina.

**Tabla 3.** (Continuación).

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres Afro</b>	<b>Mujeres Afro</b>	<b>Hombres indígenas</b>	<b>Mujeres indígenas</b>
<b>Características de la PEI %</b>						
Estudiante	26,8	17,5	20,7	16,7	14,5	13,5
Pensionados o jubilados	8,8	1,9	2,7	1,8	5,5	1,6
Quehaceres del hogar	4,0	72,9	3,8	67,2	5,1	78,2
Con alguna limitación física o mental	5,4	1,3	6,0	1,5	5,4	1,1
Otras actividades no económicas	55,0	6,4	66,8	12,8	69,4	5,6
<b>Características de la población ocupada %</b>						
Trabajadores asalariados	70,4	69,5	63,5	63,2	63,7	63,0
Empleadores	4,7	4,3	4,0	5,9	3,5	3,3
Trabajadores por cuenta propia	20,9	22,9	24,6	26,3	24,8	28,8
Trabajadores sin pago	3,5	1,9	7,3	3,8	7,4	3,2
No especificado	0,5	1,4	0,6	0,8	0,6	1,7
<b>Ingresos promedio mensualizados %</b>						
Hasta 1 SM	3,8	4,3	5,1	3,1	6,4	9,3
Más de 1 a 3 SM	34,2	24,7	36,7	32,9	40,6	30,6
Más de 3 SM	53,0	64,6	45,4	46,4	40,6	55,0

Fuente: elaboración propia a partir de (Inegi, 2015).

Vinculado a cuestiones de salud, se incluye el estimado del porcentaje de *personas adultas que residen en la vivienda y que por falta de dinero no tuvieron alguna comida al día*.<sup>13</sup> Los porcentajes mayoritarios de población que sufrió esta carencia fueron los hombres afrodescendientes (14,4%) y las mujeres indígenas (11,1%).

En la tabla 3 también se presentan los primeros indicadores relacionados con la actividad laboral. El primer indicador es la división entre *población*

<sup>13</sup> La temática que quiere captar la Encuesta Intercensal 2015 es sobre la alimentación. La pregunta específica sobre la que se desarrolla este indicador es: «De diciembre a la fecha, ¿alguna vez, algún adulto que vive en esta vivienda dejó de desayunar, comer o cenar por falta de dinero?» (Inegi, 2015).

económicamente activa (PEA) e *inactiva* (PEI).<sup>14</sup> La PEA está directamente vinculada al género: los hombres en su mayoría exhiben mayores niveles de inserción al mercado de trabajo o deseos de insertarse. La PEA de los retornados afrodescendientes alcanza 82,3%, la más alta, seguida por los retornados indígenas con 79,6%. Por su parte, las mujeres tienen mayor porcentaje en la PEI. Las mujeres indígenas tienen el mayor porcentaje (68,1%), seguidas por las mujeres del resto de retornados (67,1%). Al precisar las actividades que desarrollan las personas que hacen parte de la PEI, para las mujeres los mayores porcentajes se ubican en los «quehaceres del hogar». Casi 8 de cada 10 mujeres indígenas mencionan esta actividad (78,2%). Los estudiantes son representados mayoritariamente por hombres, los varones del resto de los retornados son los que tienen mayor presencia porcentual en este rubro (26,8%), aunque no son tan drásticas las diferencias. El grupo menos representado en la categoría estudiante son las mujeres indígenas con solo 13,5%. En los varones resalta que las denominadas *otras actividades no económicas* que, en síntesis, se refieren simplemente a no trabajar, obtienen la mayor presencia porcentual, alcanzando 69,4% del total de hombres indígenas.

Por otro lado, las personas que hacen parte de la población ocupada —trabajadores al momento de la encuesta— *según posición en el trabajo*, presentan como característica generalizada laborar como *trabajadores asalariados*, sin distinción de poblaciones o sexo; no obstante, son los hombres del resto de retornados los que alcanzan el mayor porcentaje (70,4%). La segunda categoría con mayor presencia porcentual de las poblaciones analizadas es *trabajadores por cuenta propia*, en esta las mujeres retornadas indígenas y afrodescendientes poseen el mayor porcentaje (28,8% y 26,3%, respectivamente). Las mujeres afrodescendientes que son *empleadoras* obtuvieron 5,9%, la mayor representación porcentual de esta dimensión. Las personas que trabajan pero que no obtienen remuneración —*trabajadores sin pago*—, son proporcionalmente mayor en la comunidad indígena y afrodescendiente: los hombres indígenas alcanzan 7,4% y los afrodescendientes 7,3%.

[ 71 ]

<sup>14</sup> La PEA la integran todas las personas de 12 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica —población ocupada— o que buscaron activamente hacerlo —población desocupada abierta— en los dos meses previos a la semana de levantamiento. La PEI, como contraparte, la integran quienes no realizaron actividades económicas en la semana de referencia, ni buscaron hacerlo en los dos meses previos de la semana de referencia.

El ingreso promedio mensual alude a los salarios mínimos promedios devengados al mes, el *salario mínimo* (SM) es la cantidad mínima mensual en pesos mexicanos que debe recibir la población ocupada por el desempeño de su trabajo.<sup>15</sup> En promedio, las poblaciones retornadas analizadas ganan en general más de un salario mínimo diario al mes. Las proporciones más altas están en la categoría más de 3 SM —aproximadamente, MEX\$6309 al mes—. La población con mayor representación porcentual es la de mujeres del resto de retornados (64,6%) y las mujeres retornadas indígenas (55%). Las diferencias entre hombres y mujeres de estas poblaciones son de más de 10%, lo cual evidencia una brecha amplia en salarios devengados según sexo.

En la tabla 4 se muestra la continuación de indicadores relativos al trabajo. En primer lugar, se detallan las prestaciones laborales que tienen la población ocupada. En términos generales, las mujeres retornadas muestran mayor presencia porcentual en todas las prestaciones analizadas respecto de los varones. La prestación con menores porcentajes es el *reparto de utilidades* y la que tiene el mayor porcentaje es el *aguinaldo*. Las prestaciones examinadas tienen una tendencia muy similar: las diferencias más relevantes son las de los hombres respecto a las mujeres.

[ 72 ]

**Tabla 4.** Población migrante de retorno, indicadores de resultados.

	Hombres	Mujeres	Hombres Afro	Mujeres Afro	Hombres indígenas	Mujeres indígenas
<b>Relativos al derecho al trabajo</b>						
<b>Prestaciones laborales de la población ocupada %</b>						
Aguinaldo	44,3	59,9	31,4	53,2	33,7	44,1
Vacaciones con goce de sueldo	37,8	56,7	26,2	47,7	26,3	38,5
Servicio médico	40,7	54,1	25,1	52,8	29,9	37,7
Reparto de utilidades	26,2	34,2	16,7	38,9	17,7	20,7
Ahorro para el retiro	32,4	45,7	20,7	49,7	22,2	26,8
Crédito para vivienda	29,2	42,2	16,0	47,7	19,3	25,5

<sup>15</sup> Se utiliza como escala de medición para indicar el ingreso por trabajo y su vigencia corresponde a la semana de referencia de la encuesta. Se tomó como base el salario mínimo mensual de la zona A, que correspondía a MEX\$2103, vigente al 31 de marzo de 2015 (Inegi, 2015).

**Tabla 4.** (Continuación).

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres Afro</b>	<b>Mujeres Afro</b>	<b>Hombres indígenas</b>	<b>Mujeres indígenas</b>
<b>Relativos al derecho al trabajo</b>						
<b>Actividades vinculadas con trabajo no remunerado %</b>						
Atender a personas con discapacidad y personas enfermas	4,6	6,4	4,6	8,0	6,8	9,6
Atender a personas sanas menores de 15 años	29,7	56,7	33,5	58,8	37,0	68,0
Atender a personas de 60 y más años	4,2	5,8	5,7	7,7	6,5	8,3
Preparar o servir alimentos para su familia	37,9	82,8	38,2	82,2	40,1	84,8
Limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia	42,7	86,4	45,0	85,2	44,2	88,8
Hacer compras para la comida o limpieza	46,8	78,2	43,7	79,6	48,6	79,0

[ 73 ]

Fuente: elaboración propia a partir de (Inegi, 2015).

El último indicador analizado es el *trabajo no remunerado*, el cual consiste en actividades realizadas por los integrantes de la vivienda sin recibir pago en beneficio propio por parte de los demás integrantes o incluso de personas de otras viviendas. La visibilidad de este indicador da la pauta para identificar y cuantificar las actividades de cuidado y atención de personas, entre otras, actividades que generalmente se asocian a las mujeres.

Es evidente que las actividades vinculadas al trabajo no remunerado de la población retornada siguen el mismo patrón que la población en general. Estas actividades, son predominantemente realizadas por las mujeres, sin importar su categorización. Sin embargo, las mujeres retornadas indígenas son quienes presentaron la mayor participación porcentual respecto al resto de las mujeres retornadas en todas las actividades analizadas.

En la mayoría de las actividades vinculadas al trabajo doméstico — cocinar, limpiar, lavar y hacer compras— las diferencias entre sexos son

amplias y las mujeres exhiben una preeminencia significativa en el desarrollo de estas. En actividades relacionadas con el cuidado de adultos mayores y personas enfermas los porcentajes muestran cierta paridad, empero, la carga de la actividad también recae mayoritariamente en términos porcentuales en las mujeres.

Los indicadores anteriores muestran un acercamiento a los derechos sociales de los que es poseedora la población retornada en el país y en los que se exhibe la influencia del género, la etnia y las características físicas en ciertos derechos y características específicas, panorama que da cuenta de la importancia del análisis interseccional y de su vinculación con los derechos humanos de la población migrante.

## Conclusiones

El presente trabajo vincula, desde una perspectiva basada en los indicadores de derechos humanos establecidos por la OACDH (2012), las características, desigualdades y contrastes entre la población migrante de retorno procedente de Estados Unidos a México. El eje central son las mujeres retornadas como sujetos de análisis; sin embargo, se consideró que existen otras características que pueden incidir en el pleno desarrollo de los derechos sociales analizados, a saber: el género, la etnia y la consideración de afrodescendientes.

Los indicadores presentados muestran la estructura jurídica internacional y nacional, así como la política pública particular: la estrategia *Somos Mexicanos*, con la que el Gobierno abordó los principios e intereses en materia de derechos humanos para con la población migrante de retorno. A través de los indicadores de resultado derivados de la información proviene de la Encuesta Intercensal 2015 en México (Inegi, 2015), fue posible analizar con mayor profundidad la promoción y protección de los derechos sociales de las mujeres retornadas a territorio nacional.

Los datos mostrados ofrecen un panorama general en el cual el retorno femenino es minoritario en términos de volumen poblacional. La edad promedio de las retornadas oscila entre los 32 y 33 años, es decir, mujeres en edad activa para actividades laborales. Respecto a los derechos sociales analizados es posible mencionar que, sin distinguir etnia o afrodescendencia, las mujeres están en términos porcentuales mayoritariamente fuera del

mercado laboral y tienen mayores actividades de trabajo no remunerado dentro de sus hogares. Lo anterior se acrecienta para mujeres indígenas retornadas y para las afrodescendientes. También de forma generalizada, las mujeres están en mayor grado registradas en otro país, el porcentaje respecto del total de las poblaciones analizadas es mínimo (entre 1 y 2%), pero evidencia diferencias respecto a los hombres vinculadas al derecho a la identidad.

En cuanto a las características relacionadas con el derecho a la vivienda, se mostraron diferencias significativas entre las y los retornados, sobre todo respecto a la disponibilidad de servicios en la vivienda, a los que la población afrodescendiente tiene notablemente menor acceso.

Resulta importante destacar las características educativas de las mujeres retornadas, cualidades que las definen como un grupo heterogéneo. Son las que, porcentualmente, cuentan con mayor nivel educativo respecto a los hombres —nivel medio y superior—, pero también como grupo exhiben un porcentaje alto de mujeres indígenas con analfabetismo. Asimismo, las mujeres que son parte de la población que trabaja, obtuvieron mayores ingresos y mejores porcentajes de prestaciones laborales.

[ 75 ]

Lo anterior, vinculado a la legislación y la política pública, refuerza la justificación de realizar políticas de incidencia considerando características centrales como el género y la etnia. Es imprescindible abordar las particularidades específicas de la población. Las retornadas, como grupo de análisis de este trabajo, no son un ente homogéneo al que deba atenderse con un programa público específico. Es importante examinar otras categorías interseccionales con el fin de proveer un apoyo a medida y con impacto real. En este trabajo se devela que la población femenina, indígena y afrodescendiente apela a programas y políticas sectoriales pertinentes. Para que la migración de retorno pueda alcanzar su pleno potencial como posibilitadora del desarrollo es necesario concebirla y planificarla en el marco de los derechos humanos, tanto para los Estados como para los migrantes en su individualidad, como seres humanos.

Así, resulta preminente, tanto en México como en los países de Latinoamérica, establecer mecanismos de apoyo hacia los sectores más vulnerables e incidir en derechos sociales, reconociendo las desigualdades y diferencias. Es necesario que los Estados asuman el enfoque de igualdad en derechos con el fin de conformar sociedades más incluyentes.

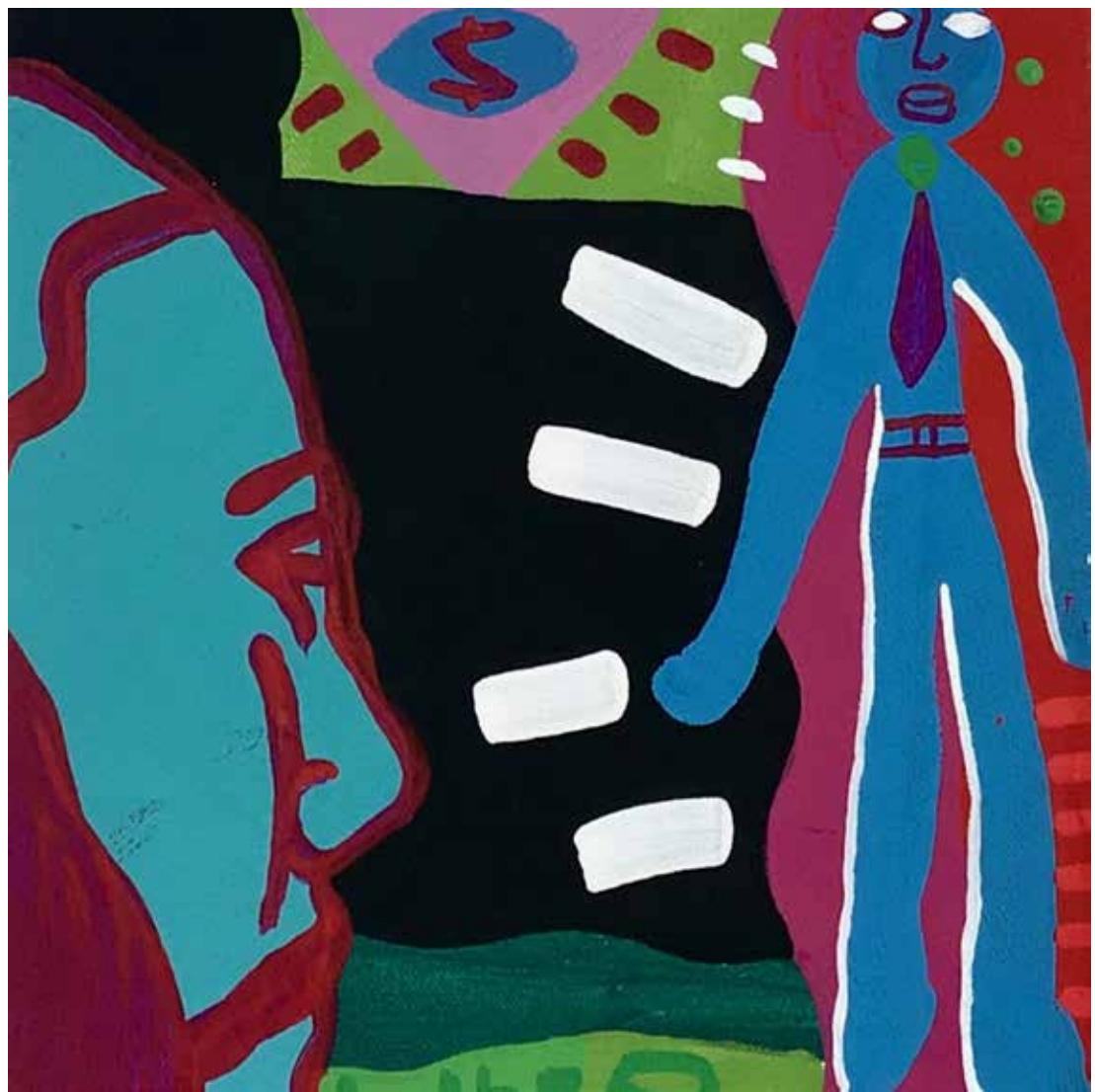
## Referencias bibliográficas

1. ACNUR Comité Español. (2016, junio). ¿Cuáles son los derechos sociales y qué aplicación tienen? *Agencia de la ONU para los Refugiados*. <https://eacnur.org/blog/cuales-los-derechos-sociales-aplicacion-tienen/>
2. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2200 A (xxi). (3 de enero de 1976). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
3. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 45/148. (18 de diciembre de 1990). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
4. Calavita, Kitty. (2006). Gender, Migration, and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines. *International Migration Review*, 40 (1), pp. 104-132. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2006.00005.x>
5. Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). E/C.12/GC/20. (2 de julio de 2009). Observación general N.º 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales del comité (art. 2, párr. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). [https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20\\_sp.doc](https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20_sp.doc)
6. Consejo de Europa. Protocolo número 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. (16 de septiembre de 1963). <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1963-Protocolo04-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>
7. Consejo Nacional de Población (Conapo). (2017). *Boletín de Migración Internacional*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213594/Migraboletin.pdf>
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C, N.º 149. (4 de julio de 2006). Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf)
9. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C, N.º 282. (28 de agosto de 2014). Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_282\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf)
10. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Undesa) (s. f.). Sustainable Development Goals. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>
11. Departamento de Seguridad Interna (DHS). (s. f.). *ICE Statistics FY 2020*. <https://www.ice.gov/features/ERO-2020>

[ 76 ]

12. El Colegio de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). Migración de retorno y derechos sociales. Barreras a la integración. México, D. F.: El Colegio de México. [https://migracionderetorno.colmex.mx/wp-content/uploads/2019/06/COMPILADO\\_WEB.pdf](https://migracionderetorno.colmex.mx/wp-content/uploads/2019/06/COMPILADO_WEB.pdf)
13. Gandini, Luciana; Lozano, Fernando y Gaspar, Selene. (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México, D. F.: Consejo Nacional de Población. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39174/ElRetornoEnelNuevoEscenariodeMigracion.pdf>
14. García, Rodolfo y Del Valle, Rosa Elena. (2016). Migración de retorno y alternativas de reinserción. Hacia una política integral de desarrollo, migración y desarrollo humano. *Huellas de la Migración*, 1 (1), pp. 181-194.
15. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2015). Encuesta Intercensal 2015 [Conjunto de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
16. Instituto Nacional de Migración (INM). (2016, diciembre 5). INM brinda apoyo integral a miles mexicanos repatriados de Estados Unidos. Boletín N.º 34/16. <https://www.gob.mx/inm/prensa/inm-brinda-apoyo-integral-a-miles-mexicanos-repatriados-de-estados-unidos?idiom=es>
17. Instituto Nacional de Migración (INM). (s. f. a). Estrategia Somos Mexicanos. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos>
18. Instituto Nacional de Migración (INM). (s. f. b). ¿Qué es Somos Mexicanos? *Gobierno de México*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133316/Infografia\\_Somos\\_Mex\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133316/Infografia_Somos_Mex_FINAL.pdf)
19. México. Cámara de Diputados de H Congreso de la Unión. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)
20. México. Cámara de Diputados de H Congreso de la Unión. Ley de Migración. (25 de mayo de 2011). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documents/BDL/2011/7525.pdf>
21. México. Cámara de Diputados de H Congreso de la Unión. Ley General de Desarrollo Social. (20 de enero de 2004). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS\\_orig\\_20ene04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf)
22. México. Cámara de Diputados de H Congreso de la Unión. Ley General de Población. (7 de enero de 1974). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140\\_120718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140_120718.pdf)
23. México. Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/MexicoPlanNacionaldeDesarrollo20132018.pdf>
24. México. Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20de%20Mexico.pdf>

25. México. Instituto Nacional de Migración. Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44579/Plan\\_Especial\\_de\\_Migracion.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44579/Plan_Especial_de_Migracion.pdf)
26. México. Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores implementan la estrategia «Somos Mexicanos». (6 de julio de 2016). [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5443723&fecha=06/07/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5443723&fecha=06/07/2016)
27. Mora, Luis. (2002). Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos. *CEPAL, Serie 33*, pp. 34-37. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6669/S0311794\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6669/S0311794_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
28. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). (2012). Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación. [https://www.ohchr.org/documents/publications/human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf)
29. Organización para la Unidad Africana. Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul). (27 de julio de 1981). ACNUR. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documents/BDL/2002/1297.pdf>



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

\$

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Análisis de género en los contextos de violencia organizada. Una mirada sociológica\*

Anabel Garrido Ortolá (España)\*\*

## Resumen

Este artículo realiza una reflexión teórica acerca de cómo se estructuran las dinámicas de género en los contextos de violencia organizada. El objetivo es acercarse a un marco explicativo que pueda ofrecer un enfoque feminista y sociológico sobre el género en la organización social de la violencia. Las preguntas que subyacen son: ¿cómo ha sido la participación de las mujeres en la guerra? y ¿cómo se debería enfocar el análisis de género en la violencia organizada? Para ello se abordan tres problemas universales que se dan como dinámicas sociales: i) la estratificación del género; la organización social de la violencia; ii) las violencias específicas contra las mujeres en los conflictos armados; y iii) la reificación de los roles de género: violencia implícita. Estas dinámicas muestran cómo se refuerza la violencia contra las mujeres en estos contextos, no solo por la violencia específica contra sus cuerpos, sino también por la violencia ejercida a través de la reificación de los roles de género.

[ 80 ]

## Palabras clave

Teoría Política; Conflicto Armado; Guerra; Subjetividades Políticas; Feminismo; Género.

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

## Cómo citar este artículo

Garrido Ortolá, Anabel. (2021). Análisis de género en los contextos de violencia organizada. Una mirada sociológica. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 80-104. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a04>

\* Artículo derivado del proceso de investigación del Doctorado en Sociología y Antropología, Universidad Complutense de Madrid, *Ni víctimas, ni victimarias. Análisis de las narrativas de género en torno al conflicto y postconflicto armado en Colombia* (2017), bajo la dirección de la profesora María Luisa Revilla Blanco.

\*\* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración. Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional. Máster en Relaciones Internacionales. Doctora en Sociología y Antropología. Profesora Asociada de la Universidad Complutense de Madrid, España. Correo electrónico: angarrid@ucm.es - Orcid: 0000-0002-5379-2852 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=7WgoLnYAAAJ&hl=es>

# **Gender Analysis in the Contexts of Organized Violence. A Sociological Perspective**

## **Abstract**

This article makes a theoretical reflection on how gender dynamics are structured in the contexts of armed conflict. The objective is to approach an explanatory framework that can offer a feminist and sociological approach to gender in the social organization of violence. The underlying question is, how has the participation of women in the war been? How should gender analysis be approached in organized violence? To this aim, three universal problems that take place as social dynamics are addressed: 1) The stratification of gender: the social organization of violence; 2) Specific violence against women in armed conflicts; and 3) The reification of gender roles: implicit violence. These dynamics show how violence against women is reinforced in these contexts, not only because of the specific violence against their bodies, but also because of the violence exercised through the reification of gender roles.

## **Keywords**

Political Theory; Armed Conflict; War; Political Subjectivities; Feminism; Gender.

[ 81 ]

## Introducción

Los contextos de violencia organizada, como la guerra o los conflictos armados, han sido considerados espacios masculinos, caracterizados por la participación principalmente de hombres. En la *Iliada*, Héctor le dice a su esposa: «vuelve a casa, ocúpate en las labores del telar y la rueca, y ordena a las esclavas que se apliquen al trabajo; y de la guerra nos cuidaremos cuantos varones nacimos en Ilión, y yo el primero» (Homero, 1996, p. 83). La guerra se conforma como el último bastión masculino, que se ha caracterizado no solo por la exclusión de las mujeres de ella, sino también por una tradicional mirada androcéntrica de los estudios de la violencia organizada.

El concepto de violencia organizada indica la necesidad de contar con estructuras y mecanismos que permitan la organización de una violencia que puede ser prolongada (Malesevic, 2020). En este sentido, el concepto permite diferenciar la violencia interpersonal de la violencia organizada. En este artículo se utiliza como concepto amplio sobre violencia, el cual adquiere medios y estructura —organizada— y que permite prolongarse en el tiempo, independientemente de que se observe como conflicto armado o guerra.

[ 82 ]

Por su parte, el concepto de conflicto armado se aborda aquí de manera equiparable con el de guerra, aun siendo conscientes de las diferencias entre ambos conceptos. Entre las definiciones tradicionales de la guerra, hay quienes se enfocan en cantidad de víctimas (Pinker, 2012). El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2008) define la guerra como un conflicto armado mayor —*major armed conflict*— que cuente con una disputa por el territorio o el gobierno con uso de armamento, siendo una de las partes el Gobierno y contando con un número de bajas no menor a un millar al año. Otra definición que permite diferenciar ambos conceptos indica que los conflictos armados se caracterizan por ser internos (Fisas, 1987). De este modo, independientemente de su intensidad o sus fronteras, ambos conceptos se utilizan aquí como equiparables, ya que permite establecer un marco de actuación de la violencia organizada.

Diversos estudios sobre las dinámicas de género en la guerra han mostrado resultados diferenciados por sus perspectivas analíticas. Desde el esencialismo biológico —que explica la participación de hombres y mujeres en el mundo desde la condición sexuada—, así como los enfoques culturalistas que indican cómo la construcción sexuada de la guerra se determina por

la construcción cultural del sistema de dominación masculina. Si bien es cierto que en los escenarios de conflicto armado el sistema de dominación masculina se refuerza y acentúa (Cockburn, 2007; Magallón, 1998; Mesa, 2012), esta no explica por sí misma la estratificación universal de género en la guerra (Malesevic, 2010).

La guerra se constituye como un escenario de masculinidad hegemónica que ha sido principalmente escenario exclusivo —y excluyente— de hombres. El concepto de masculinidad se aborda como aquella establecida en el discurso hegemónico binario. No obstante, cabe señalar que no existe una única masculinidad sino varias. Por ejemplo, se distinguen cuatro tipos: masculinidad hegemomial, subordinada, cómplice y marginalizada (Connell, 1995). En este artículo se aborda el concepto de masculinidad hegemónica como aquel referido por masculinidad hegemomial, entendiéndose como «la configuración de práctica genérica que encarna la respuesta corriente aceptada al problema de legitimidad del patriarcado» (p.39).

Este círculo cerrado establece un conjunto de elementos significativos de poder y prestigio, alejando a las mujeres constituidas en la periferia de este centro masculino (Brownmiller, 1975; Osborne, 2009), garantizando «la posición dominante de los hombres y la subordinación de las mujeres» (Connell, 1995, p. 39). Para abordar esta premisa, cabe preguntarse: ¿cómo se organiza la violencia? y ¿cuál es el papel otorgado al género en esta organización social?

[ 83 ]

Es necesario, por tanto, recoger un marco sociohistórico que permita estudiar los procesos sociales de organización social de la guerra y su configuración de género. Para acometer esta revisión teórica se asume las tesis de Max Weber (1964), Charles Tilly (1990) y Sinisa Malesevic (2010), a partir de un enfoque feminista. Este encuadre permite establecer la mirada sobre los conflictos armados y preguntar cuál es el papel de las mujeres en los conflictos actuales.

Desde una mirada empírica que permita observar la participación de las mujeres, la información indica que ellas han participado tan activamente como los hombres. Su participación ha sido como víctimas sobrevivientes de la violencia, victimarias enroladas en grupos armados o sujetas políticas, como activistas por la construcción de paz en el territorio. Estas tipologías de participación permiten centrar el análisis en tres categorías sociales para su

sistematización: víctimas, victimarias y sujetas políticas. Es a través de estas tres categorías que se abordará la participación de ellas.

Es necesario señalar que las categorías de análisis son conceptos que permiten acercarse al problema a través de la categorización; no obstante, aunque se aborden las categorías como conceptos delimitados, la interrelación entre las distintas categorías es continua, pudiendo observarse mujeres en distintas posiciones, tales como víctimas, que se erigen como sujetas políticas, incluso mujeres que han estado en las tres categorías —excombatientes que han sido víctimas y, a su vez, sujetas políticas en su reincisión a la vida civil—. Por eso es necesario concebir las distintas categorías de análisis como situaciones vivenciales mutables y transformables, y no reificadas en torno a la «condición» de género.

La diversa participación de las mujeres en los contextos de conflictos armados conlleva el siguiente cuestionamiento: ¿cómo enfocar un análisis de género en los contextos de conflicto armado? Para dar respuesta a esta cuestión, este artículo incursiona en tres problemas universales que se dan como dinámicas sociales y que conforman los condicionamientos del género en los contextos de violencia organizada: i) la estratificación del género: la organización social de la violencia; ii) las violencias específicas contra las mujeres en los conflictos armados; y iii) la reificación de los roles de género: violencia implícita.

[ 84 ]

## **1. La estratificación del género: la organización social de la violencia organizada**

La creación del Estado nacional se configura a través de la guerra, condicionado por el eje coerción-Estado-dominación (Tilly, 1990, p. 44). Es a través de este desarrollo histórico que se instituye la polarización del género que se refuerza ante la expansión de la civilización y del poder del Estado nacional (Malesevic, 2010).

Al realizar una revisión histórica, la constitución social revela que la conformación de bandas nómadas se identificaba por la carencia de organización, por la alta igualdad interna y por poseer un carácter no violento (Service, 1978; Fry, 2007; Malesevic, 2010). Estas organizaciones sociales evidencian la falencia de un sistema patriarcal como forma específica de dominación masculina sobre las mujeres. La estratificación del

género no se daba en las organizaciones previas a las sedentarias, es decir, en las organizaciones tribales basadas en el parentesco. Esto es debido, en parte, a la ordenación social basada en un liderazgo frágil, sin la capacidad de un poder coercitivo (Service, 1978; De Waal, 2005; Malesevic, 2010). Es «con el desarrollo de los cacicazgos y estados prístinos» que el orden social se establece como jerárquico y se dé la estratificación de género en la configuración social, emergiendo ambos hechos a la par (Malesevic, 2010, p. 298).

No obstante, aun concibiendo la dependencia existente entre ambos hechos, es difícil probar la causalidad de ellos. Del mismo modo, el mayor desarrollo de la organización social permitió la generación de diversas formas de jerarquía social (Malesevic, 2010). Esta estratificación social se genera en torno a un cierre social que, mediante elementos coercitivos y capitalistas, mantiene la consecución de las jerarquías en las cuales hay ascenso de élites políticas (Weber, 1964; Tilly, 1985; Mann, 1986). Partiendo de esta base, los condicionamientos que llevan a la ausencia de las mujeres en los campos de batalla se derivan de los mecanismos de construcción en la organización social, mediante la división sexual del trabajo en dos esferas: la civil y la militar (Malesevic, 2010). Si bien las mujeres han sido excluidas de la esfera militar, también lo han sido aquellos hombres que no han conseguido entrar, siendo nombrados «mujeres»: «quien no resiste las pruebas de guerra es una “mujer”, es decir, está excluido del séquito» (Weber, 1964, p. 200). Sin embargo, la capacidad de las mujeres para participar como victimarias en la guerra ha sido muchas veces comprobada en distintos momentos históricos; por tanto, esta exclusión está condicionada por la configuración del orden social y no por cuestiones biológicas.

[ 85 ]

Llegados a este punto cabe preguntarse: ¿cuál es el elemento diferenciador que estructura esta organización social? La división sexual del trabajo es el fenómeno social que ha servido como explicación para el mantenimiento de estas jerarquías sociales, pero ¿cómo opera en la guerra? Esta división sexual se establece en la capacidad biológica de reproducirse, las mujeres son protegidas de la guerra por ser el único género capaz de concebir y alimentar a nuevas generaciones de guerreros o trabajadores; por lo tanto, la exclusión de las mujeres de la esfera militar no es producto de su incapacidad de lucha, sino por su capacidad de crear vida (Malesevic, 2010).

La guerra configura una organización social que se instituye a través de la combinación de elementos coercitivos y materiales, a la vez de conllevar un mayor prestigio social (Tilly, 1990). Esto es debido a que «aquellos que ejercían la coerción, que tuvieron parte principal en la creación de los Estados nacionales, se valieron para sus propios fines de manipuladores de capitales, cuyas actividades generaron ciudades» (Tilly, 1990, pp. 40). En esta línea, son principalmente los guerreros quienes adquirieron una posición privilegiada en la sociedad, debido a su control de «todos los medios de coerción» (Malesevic, 2010, p. 297).

Lo que inicia como una necesidad de división sexual para la organización social acaba convirtiéndose en una jerarquía sexuada, en la cual la figura del guerrero se sitúa en la cúspide social, cerrando el acceso a otros grupos sociales (Weber, 1964), principalmente al género femenino. Así pues, la exclusión de las mujeres de la esfera militar se establece mediante dos procesos conexos: la «burocratización acumulativa de la violencia» y la «ideologización centrífuga de los roles de género» (Malesevic, 2010, p. 299).

## 1.1 La conformación del ethos guerrero

[ 86 ]

La «burocratización acumulativa de la violencia» alude a la posición privilegiada que deriva de la participación coercitiva de la guerra, construida respecto de la disposición material de recursos económicos de los guerreros que les confiere un estatus en la organización social (Malesevic, 2010). Este estatus del *ethos guerrero* se configura en torno a la autoridad de estos en la sociedad; así pues, las jerarquías sociales se basan «primeramente de los fuertes y después de la gente con experiencia, por consiguiente, de los hombres respecto de las mujeres y niños, de los aptos para la guerra y para el trabajo respecto de los ineptos, de los adultos respecto de los niños, de los viejos sobre los jóvenes» (Weber, 1964, p. 291). De esta definición se desprende la configuración de las jerarquías que establece al hombre guerrero y fuerte, apto para la guerra y el trabajo, con mayor autoridad social ante las mujeres.

La participación de las mujeres en la esfera militar puede no solo «perturbar la relación simétrica de obreros y trabajadores de apoyo a los combatientes, sino que también socavaría el carácter de género de las relaciones de poder dentro de la organización social», suponiendo un

perjuicio para tal (Malesevic, 2010, p. 301). Por lo tanto, es a través de la vertebración de la organización social en la conformación coercitiva de los Estados que se instituye la estratificación de género mediante un eje entre género, militarismo y organización social (Malesevic, 2010).

En la jerarquización social se genera un «cierre» que conduce al «mantenimiento de una alta calidad y por tanto (eventualmente) del prestigio y de las probabilidades inherentes, de honor y (eventualmente) de ganancia» (Weber, 1964, p. 37). Este «cierre monopolista» establece una esfera militar conformada por prestigio social y material, que «con el fin de asegurar un monopolio de hecho o de derecho respecto a ciertos puestos con exclusión» de uno de los géneros —el de las mujeres— de la esfera militar (Weber, 1964, p. 276). Este «cierre monopolista» configura una fijación en torno a la comunidad guerrera, de la cual quedan excluidas las mujeres, al igual que también lo serán aquellos hombres incapaces de ser guerreros, los cuales son considerados mujeres.

## 1.2 La construcción ideológica del patriarcado

La ideologización centrífuga alude a la construcción ideológica que configura los roles asociados al género. De este modo, se construye una «identidad [que] se convierte en una herramienta con la cual las sociedades inducen a los hombres a luchar», estableciéndo «normas culturales [que] obligan a los hombres a soportar el trauma y el miedo principal, con el fin de invocar la condición de virilidad» (Goldstein, 2001, pp. 252-264). La guerra es interpretada como una prueba de virilidad, haciendo uso de la masculinidad como rol significativo de la violencia. Rechazando las visiones esencialistas sobre la participación inherente de los hombres en la violencia, la construcción social de los roles de género en la guerra se centra en el papel establecido en la organización social. Por ello, es necesario tener en cuenta la institucionalización a través de la burocratización acumulativa de la violencia y el proceso de ideologización centrífuga (Malesevic, 2010).

[ 87 ]

La ideología es entendida como un proceso universal en el cual los sujetos individuales y sociales producen y reproducen la práctica social en forma de «pensamiento-acción» (Malesevic, 2010, p. 303). Así, se instaura la estructura normativa que indica las normas culturales en función de la dicotomía del género que condiciona un fenómeno mayor: el «grupo moral» (Malesevic, 2010, p. 303).

Asimismo, se entiende que «la moral es lo que la sociedad es, en tanto que el hombre es un ser moral solo porque él vive dentro de las sociedades establecidas» (Durkheim, 1986, pp. 202-203). La moral opera a través de la ideologización centrífuga de los roles de género al establecer cuál es la norma y estableciendo la correlación entre la masculinidad y la guerra. Si bien la burocratización de la violencia estructura las jerarquías de género, la ideologización ofrece la justificación para que operen estas jerarquías; legitimando así «el universo moral de la guerra» (Malesevic, 2010, p. 304).

De este modo, la estratificación del género se construye por un discurso socializante que instituye el tipo de participación sexuada en la guerra, la cual condiciona una socialización binaria en torno a dos esferas: militar y civil (Malesevic, 2010, p. 304). Esta segmentación marca la división sexual de la organización social, condicionando la participación en torno a un sistema patriarcal que se conforma como ideológico.

Asimismo, las características asociadas a cada una de las esferas se estructuran en los roles del género, mediante un proceso centrífugo que impregna a la esfera social. Esta «ideologización centrífuga de los roles de género» (Malesevic, 2010, p. 302) recoge el imaginario simbólico que reproduce la estratificación social del género en la guerra. La ideologización patriarcal instituye la posición social sexuada, conformando condicionantes en la tipología de participación en el combate de hombres y mujeres: reificándose las categorías sociales en torno a víctimas, victimarios(as) o sujetos(as) políticos(as).

## 2. Las violencias específicas contra las mujeres en los conflictos armados

La violencia organizada como hecho social muestra un carácter cambiante que ha de analizarse también en su contexto político y social (Malesevic, 2020). El marco temporal ha condicionado el proceso de la violencia organizada, diferenciando dos momentos: las guerras como actividad propia en la conformación del Estado nacional (Tilly, 1990) y las «nuevas guerras» que surgen debido al debilitamiento del Estado, a partir de la guerra de los Balcanes (Kaldor, 1999).

Las «nuevas guerras» refuerzan, en mayor medida, el contexto diferencial en las actividades de género, tanto en sus necesidades, la

adquisición de recursos y control sobre estos, como en el acceso al proceso de toma de decisión (PNUD, 2003; Bell y Narayanaswamy, 2003). De este modo, indistintamente del tipo de conflicto, existe la percepción de que son los hombres quienes pelean en el campo de combate y las mujeres permanecen en sus hogares de manera segura; sin embargo, esta percepción no refleja la realidad de la violencia organizada. La distinción de zonas de conflicto armado y zonas de no conflicto —estableciendo el hogar y trabajo como lugares seguros— forma parte de una narración ficticia analizada por muchas feministas (Byrne, 1996; Cockburn, 1998; Bell y Narayanaswamy, 2003; Giles y Hyndman, 2004).

Este desdibujamiento del campo de batalla propiciado por nuevos actores y espacios de combate ha condicionado un contexto de violencia mayor. La militarización de una sociedad no solo condiciona una mayor violencia, sino que esta violencia recae principalmente contra las mujeres (Mendian, 2008). Esta se evidencia principalmente a través de la violencia sexual que sufren las mujeres como una violencia casi específica.<sup>1</sup> Esta violencia se realiza a través de sus cuerpos por medio de violaciones, mutilaciones genitales, esclavitud sexual y malos tratos, pero también por medio del desplazamiento forzado y la pobreza vinculada a la desigualdad y a una mayor situación de vulnerabilidad (Bell y Narayanaswamy, 2003; Rehn y Johnson, 2002). Dos son los mecanismos de violencia física recurrentes en el sistema patriarcal sobre el cuerpo de las mujeres: la violencia sexual y el feminicidio.<sup>2</sup> Ambas violencias se muestran como «elementos centrales de las relaciones de poder patriarcal, por tanto, el cuestionamiento a este tipo de violencia constituye un desafío al patriarcado» (Russell y Radford, 2006, p. 671).

[ 89 ]

## 2.1 La violencia sexual

El control llevado a cabo por este sistema patriarcal en el cuerpo de las mujeres muestra la visión del cuerpo femenino como una propiedad

<sup>1</sup> Aunque se observa una mayor violencia sexual hacia las mujeres en los contextos de conflicto armado, cada vez se reportan más datos sobre las violaciones a hombres (Stemple, 2009). Este hecho muestra cómo la violación es un «mensaje de poder y apropiación pronunciado en sociedad» (Segato, 2014, p.79). De este modo se busca quebrar a los hombres produciendo «tres miedos —miedo a la feminización, miedo a la homosexualidad y miedo a la impotencia procreadora—, que pondría en cuestión el modelo hegemónico de masculinidad» (Dador, 2005, p. 15).

<sup>2</sup> El término feminicidio alude al fenómeno amplio sobre la violencia de género, el genocidio de mujeres derivado del sistema patriarcal, señalando al Estado como responsable último (Lagarde, 2006).

masculina, concibiéndose como «violable» (Bocchetti, 1996, p. 78). La violencia que sufren las mujeres en los conflictos armados se convierte en una extensión del control de los cuerpos femeninos en el patriarcado (Liss, 2004, mayo 13). El cuerpo de las mujeres forma parte del campo político en la guerra, en el cual «las relaciones de poder operan sobre él [como] una presa inmediata [...]. El cuerpo, en una buena parte, está imbuido de relaciones de poder y de dominación» (Foucault, 1975, pp. 32-33). En estas relaciones de poder el cuerpo femenino es despreciado y controlado por medio del patriarcado, si bien es cierto que estos hechos se encuentran en contextos de paz, en aquellos lugares donde existe un conflicto armado la violencia hacia las mujeres se acentúa y responde a distintas razones ligadas a la guerra contra el enemigo (Villellas, 2010).

La lógica patriarcal en los escenarios de conflicto armado introduce una dinámica distintiva en la cual el cuerpo de las mujeres —del enemigo— es el foco estratégico en las violaciones masivas. Estas dinámicas exhiben la incapacidad de «los conquistados» por no saber defender a sus mujeres, revelando un «mensaje intermasculino» entre los hombres, «la cara inversa de la fraternidad» (Osborne, 2009, p. 177).

[ 90 ]

La violencia patriarcal en los contextos de conflicto armado se muestra como un «objetivo estratégico», dejando de producirse como «efecto colateral» de los conflictos armados,<sup>3</sup> convirtiéndose así en elemento nuclear (Segato, 2014, p. 15). El cuerpo de las mujeres se convierte en centralidad estratégica y es cosificado al ser concebido como botín de guerra. El sujeto mujer, al estar cosificado, se observa como un objeto estratégico susceptible de ser violado, utilizándose como medio para la destrucción de las comunidades enemigas a través de la violencia física. Esta dinámica específica en escenarios de guerra diferencia el fenómeno al buscar otras funciones adicionales (Aafjes, 1998), tales como:

- Establecer el miedo en una población civil a través de las violaciones de las mujeres. En esta línea, no solo se devalúa a las mujeres, sino que es una afrenta contra los hombres de la población enemiga al no poder defender sus «propiedades».

<sup>3</sup> Rita Laura Segato (2014, p. 22) realiza un análisis sobre cómo en las nuevas guerras se incrementa la violencia contra las mujeres, mutando de daño colateral a estrategia bélica. Estas nuevas guerras refieren a la existencia de nuevos actores —paramilitares, sicarios, maras, entre otros— en contextos bélicos donde la criminalidad y la残酷 aumenta.

- Es un método de limpieza étnica a través de dos vías: violar y asesinar a las mujeres para exterminar la población, o la violación de ellas para embarazarlas.
- Como arma de divulgación, entendida a partir de dos perspectivas: como estrategia de guerra para «generar odio hacia los contrarios» y como aliciente<sup>4</sup> masculino para los soldados.

De este modo, el cuerpo de las mujeres pasa a ser considerado como parte del campo de batalla, sirviendo como arma de guerra a las fuerzas contrarias e institucionalizándose la violencia dentro del conflicto armado (Dador, 2005; Osborne, 2009; Vendrell, 2013; Villellas, 2010). Este hecho persigue distintos objetivos: por un lado, tiene una dimensión individual que corresponde al sometimiento directo sobre la víctima de la violencia sexual; y por otro lado, la violencia sexual tiene una dimensión colectiva al pretender humillar a una comunidad o población enemiga. Al considerar el cuerpo de las mujeres como propiedades masculinas, las violaciones masivas se erigen como una herramienta de humillación al enemigo, convirtiendo los cuerpos en portadores del mensaje de poder y control (Mackenzie, 2010; Villellas, 2010; Coomaraswamy, 1999).

Por ende, la violencia sexual está motivada a destruir parte del tejido social y familiar de las poblaciones enemigas, y demostrar el poder a través de los cuerpos femeninos (Mackenzie, 2010; Villellas, 2010). La humillación que acompaña estos hechos victimizantes se debe a la consideración de las mujeres como depositarias de honor de la sociedad, al ser las transmisoras de las tradiciones como educadoras y cuidadoras de las comunidades (Kandiyoti, 2000). Así, mediante las violaciones sexuales hacia las mujeres se rompe la cadena de honor. Motivo por el cual, en la mayoría de los casos, el ocultamiento de las violaciones, tanto individual como social, busca proteger el honor masculino —ya que los hombres no han sido capaces de «proteger su propiedad»— y el estigma social de las mujeres violadas que genera la ruptura del honor (Olujic, 1998; Villellas, 2010).

[ 91 ]

Aunque las violaciones han sido elementos habituales en las guerras, en la actualidad se evidencia como una «estrategia deliberada» de guerra (Kaldor, 1999), al observarse en las violaciones colectivas, los campos de

<sup>4</sup> Este caso se encuentra en las denominadas *comfort women*, mujeres retenidas en burdeles militares para los japoneses, utilizadas como esclavas sexuales tras la II Guerra Mundial. La cantidad de mujeres utilizadas por tal fin se establece en torno a 100 000 confortadoras (Gutman y Rieff, 2003).

violación, las mutilaciones sexuales o el tráfico de mujeres para trabajos forzados o explotación sexual. Las organizaciones internacionales califican las violaciones colectivas contra las mujeres como crímenes de guerra y de lesa humanidad, regulados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre las cuestiones relativas a la violencia de género y sexual (Rehn y Johnson, 2002).

Al margen de la dificultad para conocer la cantidad real de violaciones en los conflictos armados —debido, en parte, a la impunidad y al estigma de las mujeres violadas para denunciar—, los datos recogidos, aunque sesgados, muestran una amplia dimensión del problema (véase tabla 1).

**Tabla 1.** Mujeres-niñas violadas en contextos de guerra recientes.

Países	Cantidad de mujeres-niñas violadas
Ruanda 1994	250 000
Sierra Leona (1991-2002)	60 000
Liberia (1989-2003)	40 000
Ex Yugoslavia (1995-1999)	60 000
República Democrática del Congo <sup>5</sup> (desde 1996)	200 000

Fuente: elaboración propia a partir de Organization of African Unity (2000); Physicians for Human Rights (2002); Manuela Mesa (2012).

[ 92 ]

## 2.2 Feminicidio

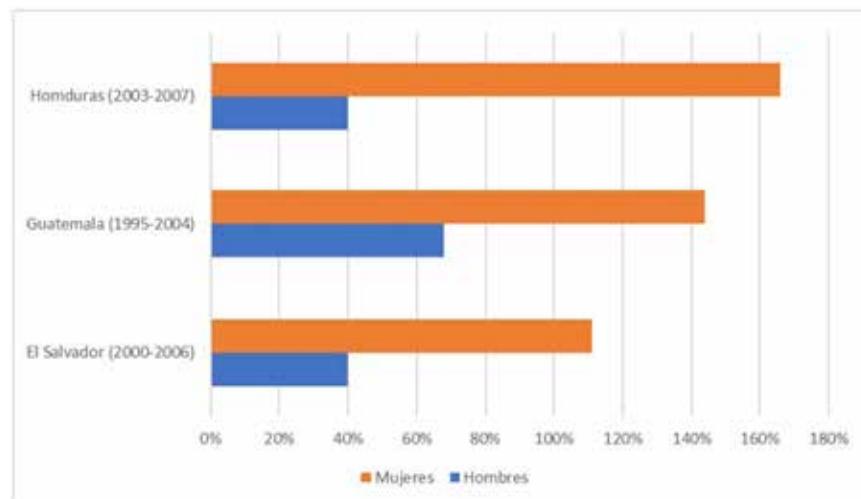
El asesinato de mujeres en los conflictos armados cuenta con especificidades del contexto social, se encuentran relacionados con la violencia sexual y con mecanismos de terror ante las comunidades enemigas. En la República Democrática del Congo se utiliza la categoría «destrucción vaginal», que refiere al tipo de ataque contra las mujeres, en muchos casos, llevando a su muerte (Segato, 2014, p. 66). Existe también la denominada violencia aleccionadora, que se utiliza como mecanismo de coacción ante el desvío a la norma o la transgresión del rol de género —como es el caso de

<sup>5</sup> En concreto en Kivu del Norte, Kivu del Sur, Katanga y Distrito de Ituri. En la parte oriental de la República Democrática del Congo se han denunciado unos 200.000 casos desde 1996; y en 2013 el gobierno registró 15.352 (Mesa, 2012). En concreto en Kivu del Norte, Kivu del Sur, Katanga y Distrito de Ituri.

las agresiones a lideresas, mujeres que cumplen papeles de sujetas políticas, así como las violaciones a mujeres guerrilleras por parte de los ejércitos regulares—. Estas violencias se fijan en torno a la división sexual de los roles de género, mostrándose la violación como herramienta de humillación, ruptura y dominación del género masculino-militar sobre el femenino-civil, condicionando una violencia específica hacia las mujeres o todo aquello definido como femenino. El asesinato de mujeres en los conflictos armados está ligado a la impersonalidad del contexto, los cuales suelen darse con una intensa «escena bélica informal» a través de distintos grupos armados —legales e ilegales—, siendo conflictos internos que se adaptan a través de décadas (Segato, 2014).

En países donde existe algún conflicto armado, la cantidad de feminicidios ha aumentado, evidenciando una correlación entre guerra y feminicidios (véase gráfica 1).

**Gráfica 1.** Incremento de asesinatos en el marco de conflictos armados:  
Honduras, Guatemala y El Salvador.



[ 93 ]

Fuente: elaboración propia a partir de PNUD (2013).

Las tasas de las mujeres se duplican, triplican y cuadriplican, observándose un aumento específico de estas en situaciones no solo de conflicto, sino también de «pacificación» (Carcedo, 2010, pp. 40-42).

### 3. Los roles de género en el conflicto: reificación y disidencia

El discurso binario conceptualiza a las mujeres como «complementarias» de los hombres, relegándolas a una posición de objetos, sin intereses ni derechos iguales al de los hombres. De este modo, el sistema patriarcal se estructura en una jerarquía social en la que el género femenino se encuentra subordinado al masculino. En este sentido, las mujeres son objetivadas, constituyendo su ser social en torno a un cuerpo sin significado propio: como un ser-de-otros y como un cuerpo-para-otros. Dentro de esta estructura binaria el margen de actuación es limitado, los sujetos están constituidos de significantes culturales que se encuadran en el discurso hegemónico que inmoviliza las categorías de hombre y mujer.

[ 94 ] Por consiguiente, las personas se encuentran en sistemas reificados de significados, careciendo del reconocimiento subjetivo al reducirse a elementos objetivados o mediante la autorreificación, cuando el sujeto considera que los elementos objetivados son elegidos (Honneth, 2007, 2010; Osborne, 2009). El género se plantea entonces como una construcción falsa y estática que establece un orden simbólico y que ignora la dimensión subjetiva (Lamas, 2003). La diferencia sexual actúa como un estructurante simbólico y psíquico, formando una relación de dominación masculina que aparece como «natural».

El imaginario social de la masculinidad hegemónica lleva a establecer la violencia como privilegio masculino, incluso como deber para clasificar como «hombre» a aquel ser sexuado como tal. La guerra establece así un vínculo con la masculinización —relacionada con la virilidad y la violencia (Pisano, 2001)— y el estereotipo de varón en la racionalidad, frialdad, fuerza, valentía y arrojo, contraponiéndose a los estereotipos asignados a la mujer de pasividad, indecisión, irracionalidad, sentimentalismo y debilidad (Magallón, 1998).

La representación de la mujer como alma dócil y pasiva se configura con respecto a la oposición a lo violento, relacionado con el hombre. Esta visión establece la antítesis entre el denominado «bello sexo» —la mujer— y el «soldado macho» —asociado con la valentía, la fuerza y el dominio del hombre— (Rojas, 1997). Este vínculo entre poder y violencia refuerza la construcción social sexuada, como la dicotomía entre mujer-pacífica y

hombre-violento (Magallón, 1998), y se acentúan las asimetrías de género, tanto en la participación del conflicto como de quienes sufren los efectos.

Los hombres son visibilizados como héroes enfrentando al enemigo y las mujeres son concebidas como víctimas indirectas o como parejas afectivas de los actores armados, siempre desde un rol pasivo (Pino, 2004). De manera que la reificación en los conflictos armados se blinda ante la construcción patriarcal: las mujeres son observadas como víctimas y los hombres como perpetradores de la violencia. Esta construcción reificada deja al margen la posibilidad de analizar a las mujeres a partir de la posición de victimarias y los hombres como víctimas, opciones que se encuentran en las situaciones de guerra (Stemple, 2009).

### **3.1 La reificación del género: las mujeres víctimas**

La etiqueta de «victima» en los conflictos armados se establece para articular los procesos determinados por el sufrimiento de la violencia política, configurándose de diversas maneras. Existen distintos niveles de víctimas: aquellas que han sufrido la violencia a través de la pérdida de personas —normalmente, en relación con los hombres: huérfanas, viudas, madres que han perdido hijos(as)— y aquellas personas que han sufrido la violencia política en primera persona. [ 95 ]

La naturalización de las categorías —ya sea víctima o mujer— implanta una identidad esencializada que se muestra como única y homogénea, produciendo una fijación en las cuales todas las personas que son víctimas se envuelven en la misma definición (Ahmed, 1996; Butler, 1993). Se establece un imaginario del sujeto víctima, articulando experiencias como una misma, homogeneizando la categoría de víctima en correspondencia de no-victima, sesgando las distintas vivencias y realidades.

Se ha de tener en cuenta que las mujeres en el mundo —aun admitiendo diferencias culturales, económicas y sociales— son la parte subordinada, dominada y explotada dentro del sistema patriarcal, en su mayoría víctimas. En este sentido, en los conflictos armados las mujeres representan la mayoría de las víctimas vivas, las cuales son «cazadas como animales, convertidas en botín de guerra o en objeto de intercambio, las mujeres como colectivo han quedado sujetas a la violencia del grupo masculino» (Vendrell, 2013, p. 68).

Esta limitación del concepto, así como de la presentación de los roles de género estereotipada, ofrece un análisis sesgado al no tener en cuenta la variedad de los roles existentes, ni los cambios de las funciones que afectan las relaciones de género (Bell y Narayanaswamy, 2003, p. 6). El discurso de protección a las mujeres debido a su «fragilidad» encubre un discurso sexista que interpreta la diferencia como jerarquía de una superioridad masculina, en la cual la mujer —así como los y las menores, o la población anciana— se encuentran ubicados en la caracterización de población vulnerable, convirtiendo la diferencia en «guante de terciopelo sobre el puño de hierro de la dominación» (Mackinnon, 1995, p. 398).

[ 96 ] La correlación directa entre mujeres y víctimas reifica la identidad de víctima con la de mujer. La construcción del imaginario del sujeto víctima se enraíza con la construcción del rol femenino, instituyendo la identificación con la vulnerabilidad de las mujeres como «femenino» y como víctima. Por lo tanto, se establece la posición de víctimas como «condición» en las mujeres y no como «situación». Esta propuesta conceptual tiene significativas consecuencias analíticas y políticas (Blair, 2012, p. 120). El posicionamiento de «condición» reifica a las mujeres en su rol de víctima, generando una posición estática e identitaria como mujer. Esta situación da lugar a la victimización de las mujeres, de modo que en este sistema patriarcal las mujeres se encuentran en «un juego perverso de amenazas y protección que las mantiene sujetas y dependientes» (Vendrell, 2013, p. 40).

Esta reificación del rol de femenino niega la posibilidad de atender otras realidades, limitando la agencia de las mujeres víctimas. Si bien es necesario —debido a la gran cantidad de mujeres víctimas— tener en cuenta la posición de las mujeres como categoría víctimas en el escenario bélico, estas no han de observarse como *sujetas pasivas*, «por lo que dar voz a quienes sufren y tratan de atajar ese sufrimiento no ha de impedirnos el oír y decir la vitalidad y la fuerza con la que tratan de seguir con sus vidas» (Magallón, 2006, p. 41).

Muchas organizaciones de mujeres —que han sufrido violencia tanto en contextos de conflicto armado como de paz— en el mundo se han resignificado aludiendo al concepto de «supervivientes». Este concepto rompe con la cosificación de las mujeres como víctimas y busca su empoderamiento. No obstante, el concepto es rechazado por una parte de las organizaciones de víctimas, debido a la concepción de este término, «en

tanto que implica la existencia de un sujeto victimario, es decir, de alguien responsable de perpetuar la violencia» (Seminario Mujeres en Situación de Conflicto, 2008, p. 15).

### **3.2 Disidencias de género: mujeres victimarias y sujetas políticas**

La progresiva participación de las mujeres como actoras de violencia o como sujetas políticas desmonta la reificación de las posturas de víctima-mujer y hombre-victimario. Si bien la participación de las mujeres como victimarias no rompe con la ausencia universal de estas en los campos de batalla, la existencia de mujeres que participan activamente en la generación de la violencia ha de observarse como una realidad para tener en cuenta.

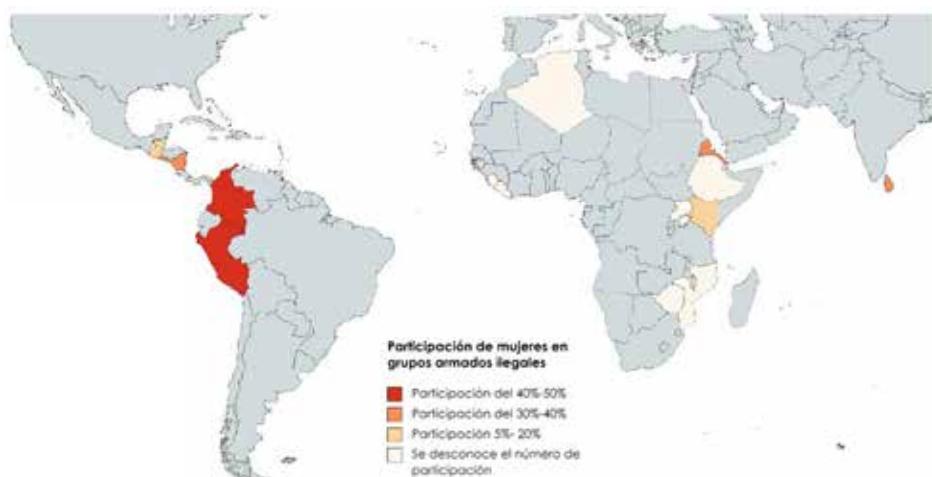
La participación de las mujeres en los grupos armados ilegales ha sido cada vez mayor, pero el proceso de incorporación de las fuerzas irregulares a los ejércitos regulares ha estado marcado por la ausencia de las mujeres, siendo excluidas de la esfera militar (Malesevic, 2010). Esta situación se identifica en algunos países como una menor brecha de género, donde se sigue contando con menor cantidad de mujeres en sus ejércitos. La única excepción a esta realidad es Israel, que cuenta con un servicio militar obligatorio tanto para mujeres como para hombres, pero responde a un caso particular.

[ 97 ]

Sean cuales sean los motivos que llevan a las mujeres a tomar las armas, estamos convencidos ahora de que también ellas pueden encerrar en sí mismas un potencial de agresividad que rompe con la imagen tradicional de la mujer [...] ahora sabemos que pueden participar en una guerra organizada o lanzar bombas con la misma determinación que los hombres (Badinter, 1987, p. 187).

Por tanto, las mujeres que han pertenecido a estructuras militares son disidentes de los roles femeninos tradicionales y de las expectativas que se tenían sobre ellas. Así pues, los numerosos ejemplos de mujeres como combatientes activas o sujetas políticas de los conflictos armados muestran que los estereotipos de género conllevan a una visión «miope o ingenua» (Bell y Narayanaswamy, 2003, p. 13). Al enfocar la mirada hacia la presencia de las mujeres como victimarias en los distintos conflictos armados se puede observar la magnitud de este fenómeno (véase mapa 1).

**Mapa 1.** Países donde se conoce la participación de mujeres en grupos armados ilegales.



Fuente: elaboración propia a partir de Barth (2002); Arnfred (1988); Macdonald, Holden y Ardener (1987); Luciak (2001); Turriago y Bustamante (2003); Uricoechea (2000).

[ 98 ] En Sri Lanka, 30% de los Tigres Tamiles eran mujeres y, en igual porcentaje, parte de los ejércitos revolucionarios en Nicaragua y Eritrea (Barth, 2002). En África, la presencia de mujeres combatientes en ejércitos guerrilleros y movimientos de liberación se conocen en Etiopía, Namibia, Zimbabwe, Mozambique, Argelia, Liberia, Sierra Leona, Guinea-Bissau, Uganda y Djibout (Barth, 2002; Arnfred, 1988). También fue significativa la participación de mujeres en las filas del Congreso Nacional Africano (ANC) o el 5% de participación en las guerrillas Mau-Mau de Kenia (Macdonald, Holden y Ardener, 1987).

En El Salvador las mujeres fueron 30% de la población desmovilizada del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en Guatemala constituyeron 15% de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y cerca de 25% en sus cuadros políticos. La presencia de mujeres en el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) es todavía más sorprendente, ya que se calcula que cerca de 40% de su militancia eran mujeres, conformando más de 50% de su Comité Central (Luciak, 2001).

En Colombia, entre 24% y 27% de las personas desmovilizadas tras los acuerdos de paz de las décadas de 1980 y 1990 eran mujeres, teniendo

en cuenta que uno de los porcentajes más altos de mujeres se refiere al M-19 (31,5%) y con menor proporción la CRS (17,5%). La participación de las mujeres en las FARC-EP se encontraba en torno a 40% en el 2000 (Turriago y Bustamante, 2003; Uricoechea, 2000).

Desde marzo de 2013 las mujeres kurdas se enrolaron en las Unidades Femeninas de Protección (YPJ) en su lucha contra el Dáesh —Estado Islámico— y por el Estado de Kurdistán. Si bien esta participación responde a la necesidad de activos en el frente, muchas mujeres abanderan la lucha de una sociedad más equitativa (RT en Español, 3 de julio de 2015).

Por otro lado, la participación de las mujeres en los conflictos se ha dado de diversas formas. Estas han ocupado diversos roles frente a la mirada patriarcal que aglutina a las mujeres como grupo vulnerable: *sujetas pasivas y víctimas naturales*. Gran parte de las organizaciones de mujeres en los países en conflicto están nutridas por mujeres víctimas que participan, crean y construyen sociedad, «[E]l esfuerzo que las mujeres deben hacer para transformarse de víctimas en supervivientes de la guerra» (Cockburn, 2007, p. 47).

Uno de los grandes logros de las organizaciones feministas y de mujeres fue el reconocimiento, en la normativa internacional, de la violencia sexual como arma de guerra y los tribunales *ad hoc* (Mendian, 2008; Villellas, 2010). Prueba de ello ha sido la aprobación en el 2000 por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la Resolución 1325, y las posteriores resoluciones que la complementan, en la conformación de una agenda internacional de «mujeres, paz y seguridad», y que entre sus objetivos está la participación activa de las mujeres en los procesos de paz.

[ 99 ]

Por consiguiente, la participación de las mujeres como *sujetas políticas o partícipes activas* de grupos armados han mostrado la falacia ante las categorías reificadas en torno al género: «las mujeres han pasado a asumir la militancia activa como parte de su proyecto de vida y de sus actuaciones como sujetos políticos» (Herrera y Pertuz, 2014, p. 151).

## Conclusiones

La ideologización del sistema patriarcal, sujeto al discurso binario, estructura y reifica los roles de género como estructurantes sociales, que si bien actúan en los escenarios de paz se refuerzan en los contextos de

violencia. De modo que el patriarcado le es funcional a la organización sexuada de la guerra.

La organización social de la guerra excluye a las mujeres del campo de combate y las sitúa como víctimas de la violencia armada, reificándolas en un rol pasivo. Sin embargo, la participación de las mujeres desde un rol activo —como victimarias o sujetas políticas— muestra la ruptura a la norma patriarcal que identifica a las mujeres como población vulnerable.

Los tres problemas abordados en el artículo — i) estratificación del género: organización social de la violencia; ii) violencias específicas contra las mujeres en los conflictos armados; y iii) reificación de los roles de género: violencia implícita— evidencian una estructura social estratificada con carácter universal, en la cual las mujeres son excluidas del campo de combate, que configura una organización social que refuerza y acentúa la violencia contra las mujeres a través de la violencia explícita en sus cuerpos y revictimizadas en la condicionalidad del género al rol de víctima.

No obstante, aun existiendo estratificación de género en la guerra —y en las negociaciones de paz—, las mujeres han participado de diversas formas [100] generando una ruptura con el relato binario hegemónico. La participación equitativa de las mujeres en los espacios políticos de decisión, así como la atención de las mujeres como sujetas políticas en el análisis y la acción, devienen como hechos irresolubles para un verdadero pacto democrático.

## Referencias bibliográficas

1. Aafjes, Astrid. (1998). *Gender Violence: The Hidden War Crime*. Washington, D. C: Women, Law and Development International.
2. Ahmed, Sara. (1996). Moving Spaces. Black Feminism and Post-Colonial Theory. *Theory, Culture and Society*, 13, pp. 139-146. <https://doi.org/10.1177/026327696013001008>
3. Arnfred, Signe. (1988). Women in Mozambique: Gender Struggle and Gender Politics. *Review of African Political Economy*, 15 (41), pp. 5-16. <https://doi.org/10.1080/03056248808703759>
4. Badinter, Elizabeth. (1987). *El uno es el otro*. Bogotá, D. C.: Planeta.
5. Barth, Elise F. (2002). Peace as Disappointment. The Reintegration of Female Soldiers in Pots-Conflicts Societies: A Comparative Study from Africa. *International Peace Research Institute*. [https://files.prio.org/Publication\\_files/Prio/Barth%20\(2002\)%20Peace%20as%20Disappointment%20\(PRIO%20Report%203-2002\).pdf](https://files.prio.org/Publication_files/Prio/Barth%20(2002)%20Peace%20as%20Disappointment%20(PRIO%20Report%203-2002).pdf)

6. Bell, Emma y Narayanaswamy, Lata. (2003). Género y conflictos armados. PNUD. [http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc\\_238\\_generoyconfarmados2.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc_238_generoyconfarmados2.pdf)
7. Blair, Elsa. (2012). *Un itinerario de investigación sobre la violencia. Contribución a una sociología de la ciencia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
8. Bocchetti, Andrea. (1996). *Lo que quiere una mujer*. Madrid: Cátedra.
9. Brownmiller, Susan. (1975). *Against Our Will. Men, Women and Rape*. New York: Bantam.
10. Butler, Judith. (1993). *Cuerpos que importan*. Buenos Aires: Paidós.
11. Byrne, Bridget. (1996). *Gender, Conflict and Development. Volume 1*. Brighton: Institute of Development Studies.
12. Carcedo, Ana. (2010). *No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José de Costa Rica: Cefemina y Horizons.
13. Cockburn, Cynthia. (1998). *The Space Between Us: Negotiating Gender and National Identities in Conflict*. London: Zed.
14. Cockburn, Cynthia. (2007). *Mujeres ante la guerra*. Barcelona: Icaria.
15. Connell, Raewyn W. (1995) *Masculinities*. Cambridge: Cambridge Polity.
16. Coomaraswamy, Ananda K. (1999). *El tiempo y la eternidad*. Barcelona: Kairós.
17. Dador, Jennie. (2005). Impunidad, pongámosle fin. Violencia sexual contra las mujeres en conflicto armado y postconflicto en América Latina. *Universidad Autónoma de Barcelona*. <https://www.bib.uab.cat/socials/exposicions/donesvio/docs/conflictes/americalatina.pdf>
18. De Waal, Frans. (2005). *Our Inner Ape: A Leading Primatologist Explains Why We Are Who We Are*. New York: Riverhead.
19. Durkheim, Emile. (1986). The Concept of the State. In: Giddens, Anthony (Ed.) *Durkheim on the Politics and the State* (pp. 32-72). Cambridge: Cambridge Polity.
20. Fisas, Vicenç. (1987). *Introducción al estudio de la Paz y de los Conflictos*. Barcelona: Lerna.
21. Foucault, Michel. (1975). *Vigilar y Castigar*. Madrid: Siglo xxi.
22. Fry, Douglas. (2007). *Beyond War: The Human Potential for Peace*. Oxford: Oxford University.
23. Giles, Wenona & Hyndman, Jennifer. (2004). *Sites of Violence. Gender and Conflict Zones*. California: University of California. <https://doi.org/10.1525/california/9780520230729.001.0001>
24. Goldstein, Joshua S. (2001). *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*. Cambridge: Cambridge University.
25. Gutman, Roy y Rieff, David (dirs.) (2003). *Crímenes de Guerra*. Barcelona: Random House Mondadori.

[101]

26. Herrera Martha Cecilia y Pertuz, Carol. (2014). Narrativas femeninas del conflicto armado y la violencia política en Colombia: contar para rehacerse. *Revista de Estudios Sociales*, 53, pp. 150-162. <https://doi.org/10.7440/res53.2015.12>
27. Homero. (1996). *La Iliada*. Madrid: Alba.
28. Honneth, Axel. (2007). *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz.
29. Honneth, Axel. (2010). *Reconocimiento y menosprecio Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Buenos Aires: Katz.
30. Kaldor, Mary. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University.
31. Kandiyoti, Deniz. (2000). Guest Editor's Introduction. The Awkward Relationship: Gender and Nationalism. *Nations and Nationalism*, 6 (4), pp. 491-494. <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.2000.00491.x>
32. Lagarde, Marcela. (2006). Introducción. Por la vida y la libertad de las mujeres, fin al feminicidio. En: Russell, Diana y Harmes, Roberta (eds). *Feminicidio: una perspectiva global* (pp. 15-42). México, D. F.: UNAM.
33. Lamas, Marta. (2003). Género. Claridad y Complejidad. PNUD. [http://americanalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc\\_202\\_genero-claridad-complejidad.pdf](http://americanalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc_202_genero-claridad-complejidad.pdf)
34. Liss, Sarah. (2004, mayo 13). Bell Hooks. African-American Feminist Icon Fights Fascism with Love. Now Toronto. <https://nowtoronto.com/news/bell-hooks>
- [102] 35. Luciak, Ilja. (2001). *Alter the Revolution. Gender and Democracy in El Salvador, Nicaragua and Guatemala*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
36. Macdonald, Sharon; Holden, Shirley & Ardener, Patt. (1987). *Images of Women in Peace & War: Cross Cultural & Historical Perspectives*. London: Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-18894-9>
37. Mackenzie, Megan. (2010). Securitizing Sex? Towards a theory of the utility of wartime sexual violence. *International Feminist Journal of Politics*, 12 (2), pp. 202-221. <https://doi.org/10.1080/14616741003665250>
38. Mackinnon, Catharine A. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra.
39. Magallón, Carmen. (1998). Sostener la vida, producir la muerte: estereotipos de género y violencia. En: Fisas, Vicent (ed.). *El sexo de la violencia. Género y cultura de la violencia* (pp. 93-116). Barcelona: Icaria.
40. Magallón, Carmen. (2006). *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo xxi.
41. Malesevic, Sinisa. (2010). *The Sociology of War and Violence*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777752>
42. Malesevic, Sinisa. (2020). *El auge de la brutalidad organizada. Una sociología histórica de la violencia*. Valencia: Universitat de València.

43. Mann, Michael. (1986). *The Sources of Social Power I: A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511570896>
44. Mendian, Irantxu. (2008). Aportes sobre el activismo de las mujeres por la paz. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, 48. <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/download/10601/9841>
45. Mesa, Manuela. (2012). Prevención de conflictos, paz y seguridad: Avances conceptuales, experiencias y lecciones aprendidas. *Pensamiento Propio*, 36/37, pp. 189-219.
46. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Resolución 1325/2000. (31 de octubre de 2000). [https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)
47. Olujic, Maria B. (1998). Embodiment of Terror: Gendered Violence in Peacetime and Wartime in Croatia and Bosnia-Herzegovina. *Medical Anthropology Quarterly*, 12 (1), pp. 31-50. <https://doi.org/10.1525/maq.1998.12.1.31>
48. Organization of African Unity. (2000). Rwanda, the Preventable Genocide. International Panel of Eminent Personalities. *REFWORLD*. <https://www.refworld.org/pdfid/4d1da8752.pdf>
49. Osborne, Raquel. (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Bellaterra.
50. Physicians for Human Rights. (2002). *War-Related Sexual Violence in Sierra Leone*. Massachusetts: PHR & UN Sierra Leone.
51. Pinker, Steven (2012). *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*. [103] Barcelona: Paidós.
52. Pino, Ana Cristina. (2004). *El patriarcado y sus manifestaciones en el conflicto armado*. Bogotá, D. C.: AHIGE-REPEM.
53. Pisano, Margarita. (2001). *El triunfo de la masculinidad*. Santiago de Chile: Surada.
54. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003*. Bogotá, D. C.: PNUD.
55. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Nueva York: PNUD.
56. Rehn, Elisabeth y Johnson Sirleaf, Ellen. (2002). *Mujeres, guerra y paz. Informe sobre el Progreso de las Mujeres en el Mundo, Vol I*. Nueva York: UNIFEM.
57. Rojas, María Cristina. (1997). Las almas bellas y los guerreros justos. *Revista Javeriana*, 128 (639), pp. 351-159.
58. RT en Español (3 de julio de 2015). *Mujeres kurdas: en guerra contra el ISIS - Documental de RT* [Video]. *Youtube*. [https://www.youtube.com/watch?v=q5GUEQmZ\\_gM](https://www.youtube.com/watch?v=q5GUEQmZ_gM)

59. Russell, Diana y Radford, Jill (eds.). (2006). *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*. México, D. F.: UNAM.
60. Segato, Rita Laura. (2014). Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres, *Sociedade e Estado*, 29 (2), pp. 341-371. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200003>
61. Seminario Mujeres en Situación de Conflicto. (2008). *Mujeres en situaciones de conflicto: reflexiones en clave feminista*. Madrid: Hegoa y ACSUR Las Segovias.
62. Service, Elman R. (1978). *Profiles in Ethnology*. New York: Haper and Row.
63. Stemple, Lara. (2009). Male Rape and Human Rights. *Hastings Law Journal*, 60 (3), pp. 605-646.
64. Stockholm International Peace Research (SIPRI). (2008). *SIPRI Yearbook 2008*. Oxford: Oxford University.
65. Tilly, Charles. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (Eds.). *Bringing the State Back In* (pp. 169-191). New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.008>
66. Tilly, Charles. (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza.
67. Turriago, Gabriel y Bustamante, José María. (2003). *Estudio de los procesos de reinserción en Colombia 1991-1998*. Bogotá, D. C.: FIP.
- [104] 68. Uricoechea, Fernando. (2000). Perspectiva institucional de los procesos de reinserción. En: Ministerio del Interior. *De las armas a la democracia, tomo II*. Bogotá: Ministerio del Interior.
69. Vendrell, Joan. (2013). *La violencia del género. Una aproximación desde la antropología*. México, D. F.: UAEH.
70. Villegas, María. (2010). La violencia sexual como arma de guerra. *Quaderns de Construcció de Pau*, 15). [https://escolapau.uab.cat/img/qcp/violencia\\_sexual\\_guerra.pdf](https://escolapau.uab.cat/img/qcp/violencia_sexual_guerra.pdf)
71. Weber, Max. (1964). *Economía y Sociedad*. Madrid: FCE.



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

Afrika

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Performatividad del cuerpo precario de los migrantes venezolanos. Defensa contra una amenaza producida por el estado de inseguridad en Colombia\*

Ingrid Tatiana Abril Peña (Colombia)\*\*

## Resumen

Este artículo de reflexión aborda el estado de inseguridad desplegado por el Estado neoliberal en Colombia, a partir de una experiencia de conflicto social contemporáneo enmarcado en la jornada de protestas que estallaron en Bogotá en noviembre de 2019 y su relación con la crisis migratoria de Venezuela. El corpus de este análisis está conformado por publicaciones —videos, comentarios, fotos y noticias— que circularon en el grupo público de Facebook Arriendos Bogotá durante los días 21 y 22 de noviembre, cuyo contenido referencia a las protestas o desmanes presentados y que señala como responsables a los migrantes venezolanos. De esta manera, la finalidad de este artículo es problematizar estos actos comunicativos para abordarlos como actos performativos de poder político y económico que producen y reproducen un régimen de precarización de la vida. El análisis se hará en torno a los planteamientos de Isabell Lorey y Judith Butler para comprender cómo se construye de manera performativa —a través de registros visuales— el cuerpo y el rostro de un precario, siendo este una reproducción de una amenaza y desestabilización de un otro que se configura como amenazado desde la perspectiva del orden y la seguridad nacional, para al final mostrarlo como un enemigo que debe eliminarse o por ser ese exceso no gobernable.

[106]

## Palabras clave

Migración; Subjetividades; Comportamiento Político; Cuerpos Precarios; Performatividad; Estado de Inseguridad.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2020 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2021

\* Este artículo de reflexión se produce en el marco de la investigación *Configuración de masculinidades en los filmes: El río de las tumbas (1967); El día de las Mercedes (1985); Golpe de Estadio (1998) y Monos (2019)*, para optar por el título de magíster en Estudios Sociales, Universidad Pedagógica Nacional.

\*\* Abogada. Magíster en Estudios Sociales. Docente adscrita a la Secretaría de Educación de Floridablanca, Santander. Correo electrónico: intabril@gmail.com - Orcid: 0000-0002-9186-2284

## Cómo citar este artículo

Abril Peña, Ingrid Tatiana. (2021). Performatividad del cuerpo precario de los migrantes venezolanos. Defensa contra una amenaza producida por el estado de inseguridad en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 106-125. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a05>

# Performativity of Precarious Bodies of the Venezuelan Migrants. Defense against a Threat Produced by Insecurity in Colombia

## Abstract

This article reflects on the state of insecurity displayed by the neoliberal State in Colombia, based on an experience of contemporary social conflict framed in the day of protests that broke out in Bogotá, in November 2019, and its relationship with the migratory crisis of Venezuela. The corpus of this analysis is made up of publications (videos, comments, photos and news) that circulated on the Facebook public group Arriendos Bogotá during November 21 and 22, the content of which refers to the protests or excesses presented, and which indicates Venezuelan migrants as responsible. In this way, the purpose of this article is to problematize these communicative acts to approach them as performative acts of political and economic power that produce and reproduce a regime of precariousness of life. The analysis will be made in line with the approaches of Isabell Lorey and Judith Butler to understand how the body and face of precarious people are constructed in a performative way through visual registers, being this a reproduction of a threat and destabilization of an other that is configured as threatened, from the perspective of order and national security, in order to show these people as enemies that must be eliminated because that excess is not governable.

[107]

## Keywords

Migration; Subjectivities; Political Behavior; Precarious Bodies; Performativity; State of Insecurity.

Los vándalos de esa noche son como los fantasmas: todos hemos oído  
hablar de ellos, algunos creyeron verlos y a todos nos asustaron  
(Caballero, 2020, agosto 24).

## Introducción

El 21 de noviembre del 2019 fue un día histórico para el Colombia: miles de personas marcharon por el elevado aumento en los impuestos, la amenaza de la eliminación-modificación en la seguridad pensional, la privatización de las empresas del Estado, el incremento de los servicios públicos, la propuesta de reducción del salario mínimo para los jóvenes y el sistemático asesinato de líderes sociales e indígenas (Caballero, 2020, agosto 24).

En el transcurso de las manifestaciones, la imagen de los migrantes venezolanos no había tenido visibilidad, sino hasta que se generó una participación masiva en la web.

Desde el auge de Internet y su uso masivo se incrementó la interacción de comunidades por medio de las denominadas *redes sociales*. Estas se [108] constituyeron como un espacio de organización y participación de los usuarios. Los grupos de Facebook, por ejemplo, tienen diferentes objetos que pueden ir desde la prestación de servicios sociales, venta de bienes-servicios, un punto de encuentro de los simpatizantes de alguna idea, hasta un lugar para conocer la oferta de arriendos de alguna ciudad. Cada día aumenta el número de personas conectadas a la red.

Durante todo el día y los siguientes que les acontecieron a las marchas hubo una hipercirculación en redes sociales de videos en los que aparecían grupos de personas que saqueaban casas, conjuntos y supermercados (Caballero, 2020, agosto 24; Burbano, 22 de noviembre de 2019). Se generó un pánico colectivo que temía por el daño a la propiedad privada y la seguridad de los ciudadanos. Esta situación anunciada por la web conllevó a que vecinos y habitantes de diversos sectores, principalmente populares, se armaran con palos, cuchillos y hasta machetes para defenderse ante el llamado viral: el de la violencia y la intrusión de la propiedad de las familias colombianas (Caballero, 2020, agosto 24). El 22 de noviembre, el Gobierno colombiano, frente a los supuestos saqueos y el presunto riesgo que corría la seguridad nacional, decretó toque de queda a partir de las 9:00 pm. En el caso de la ciudad de Bogotá, esta fue militarizada.

Esta situación produjo un otro-amenaza al que se le acusaba de generar la inseguridad de los ciudadanos frente a su propiedad. El miedo y la zozobra se coprodujeron con la exposición a la peligrosidad, la cual comenzó a adquirir el cuerpo y rostro de los ciudadanos venezolanos. De un momento a otro, algunos usuarios del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá (s. f.) empezaron a circular la idea de que estas personas eran las responsables de todos los desmanes, en particular, de los robos y saqueos a conjuntos cerrados y locales comerciales.

Un cuerpo reproducido como precario es a quien el poder discursivo reitera que debe ser objeto de violencia justificada, en este sentido, opera la performatividad, uno de los aportes de la filósofa Judith Butler (2002), que la define como «práctica referencial y reiterativa por medio de la cual el discurso produce aquello que nombra» (p. 18). No es un acto único y singular desplegado de la voluntad de un individuo que da vida a lo que llama, sino que es el poder reiterativo del discurso que precede, obliga y excede a quien efectúa la acción y que al repetirse como acto en el presente se invisibiliza. Es una cadena de citas en el tiempo con la cual el llamado de esta conforma su carácter y fuerza performativa, histórica pero encubierta. Esta noción la desarrolla Butler a partir de los actos del habla del filósofo del lenguaje John Austin, que considera el uso de la palabra como un acto realizado, es decir, cada vez que se habla se están haciendo cosas: negar, declarar, mentir, advertir, amenazar. Todas ellas traen consigo un acto (Butler, 2002).

[109]

Este artículo es una reflexión de carácter exploratorio que se genera a partir de un ejercicio de etnografía visual a partir de la perspectiva de Christine Hine (2004), que entiende Internet como cultura y artefacto cultural, «reconociendo que no es la tecnología en sí misma la que es agente de cambio, sino que son los usos y la construcción de sentido alrededor de ella» (p. 9). Dicho de otro modo, este nuevo enfoque metodológico es una posibilidad para comprender procesos y relaciones socioafectivas que se despliegan en el ciberespacio; asimismo, para entender cómo estas logran desplazar los marcos de interpretación de un acontecimiento. Se seleccionó el grupo público de Facebook Arriendos Bogotá porque, aunque el objeto de este espacio es buscar u ofrecer un lugar para vivir —habitación, casa o apartamento—, durante los desmanes se convirtió en arena de disputa política.

Dada la imposibilidad de contener la circulación de información debido a la velocidad con la que se consume y elimina en las redes, se recolectaron capturas de pantalla de las publicaciones realizadas por algunos usuarios a los que se les dejará únicamente la primera letra del nombre por motivos de seguridad. En ninguno de los comentarios hubo participación ni comunicación con estas personas porque el objetivo no era intervenir en aquellas relaciones de forma directa, sino observar cómo opera el discurso de manera performativa para producir un otro como amenaza. Por esta razón, el propósito del artículo es indagar en la relación entre la producción del estado de inseguridad y la configuración del cuerpo precario de los ciudadanos venezolanos, a través de la reproducción de los comentarios dados en el grupo público de Facebook Arriendos Bogotá durante los hechos de protesta de noviembre de 2019 en la ciudad de Bogotá.

Respecto a la población venezolana, el fenómeno de migración hacia otros países se ha incrementado a partir de 2015 (Taraciuk, 2018, septiembre 5). Ya que Colombia es un país fronterizo, se ha convertido en uno de los más recurrentes destinos de migrantes venezolanos en Latinoamérica. Sin embargo, en 2020 la tasa disminuyó 2,35% con respecto a los 1,77 millones de migrantes que llegaron a Colombia en 2019. A partir de la emergencia sanitaria en Colombia, producto de la pandemia de la Covid-19, miles de venezolanos han decidido de manera voluntaria regresar a su país de origen (Migración Colombia, 2021, enero 29). La migración forzada es producto de la crisis socioeconómica que enfrenta el país, interpretada y estudiada desde diferentes enfoques y disciplinas, a la cual se le han atribuido múltiples causas (Gandini, Ascenso y Prieto, 2019).

[110]

## **1. Condición precaria, precariedad y precarización como gubernamentalidad**

Para construir un cuerpo precarizado, Isabelle Lorey (2016) establece tres dimensiones de lo precario: la condición precaria, la precariedad y la precarización como gubernamentalidad.

La precarización es la forma de control político y económico de la actualidad, no es una condición transitoria de marginalidad visualizada en la periferia de las grandes ciudades, donde se encuentran los barrios más pobres, sino que es un régimen basado en el constante estado de inseguridad que se genera de manera permanente para que todos los gobernados sientan

la necesidad de inmunización: «como ideal político máximo, un ideal que sirve para acumular dentro del Estado y de las instituciones empresariales a la par que produce un nuevo tipo de sujeto» (Lorey, 2016, p. 14). Este nuevo sujeto se regula a sí mismo conforme a las nuevas políticas sociales, así se garantiza el éxito del nuevo principio organizador. Como estado general y permanente de las cosas, la incertidumbre y la contingencia son protagonistas en la producción de ese vacío que amenaza no solo la existencia en sí misma, sino también las condiciones de vida.

Para el Estado neoliberal en el que vivimos, el contrato social hobbesiano es inaplicable. Actualmente no es posible negociar paz y seguridad a cambio de restringir libertades individuales porque se opera a partir de una situación de inestabilidad para la población en general. Lo único que se garantiza es la inseguridad social con el fin de aumentar la exposición al peligro, de esta manera, se configuran los entornos de lo seguro a través de la producción, con unos márgenes de reconocimiento reiterados por medio de diferentes discursos en los que se avalan unas vidas a partir de la exclusión de otras. La amenaza de lo no seguro funciona por medio de la ampliación y reducción de la precarización; sin embargo, esta condición no es llevada al extremo, se mueve en un tire y afloje que sostiene la incertidumbre permanente (Lorey, 2016). El Sujeto en este marco se construye de manera individualizada y aislada: condiciones que lo absorben y producen nuevamente. A pesar de ello, lo único que los individuos tienen en común es la precariedad, no solo del trabajo y de las condiciones materiales, sino de la vida misma: tan rápida como el tiempo que alguien dura en un puesto laboral.

[111]

El estado de inseguridad en Colombia se reprodujo a través de redes sociales como Facebook, WhatsApp, Twitter, entre otras. Los siguientes son los comentarios de usuarios del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá, son respuestas a los videos que circulaban en la web sobre los supuestos actos violentos y delitos atribuidos a los venezolanos. En la gráfica 1 aparecen las publicaciones de la usuaria D (comunicación personal, noviembre 22, 2019), una de las personas que se desborda en comentarios contra los migrantes venezolanos y los señalaba como responsables de la inseguridad del país, mientras empleaba el discurso acuñado por los medios de comunicación y el Gobierno sobre uno de los enemigos internos: el vandalismo-vándalo para referirse a una persona que comete actos delictivos en bienes públicos y privados, y en

mayor medida cuando hay situaciones de protesta social (Rozo, 2019, octubre 11). Poco a poco, estos ataques comenzaron a subirse de tono y fueron parte de la cadena de citas que le ponía un rostro al peligro que se había producido.

**Gráfica 1.** Comentarios de la usuaria D.



D Yo he escuchado como dicen que los colombianos son unos flojos que ellos trabajan más que nosotros los colombianos es que son bien payasos después que muchos estaban acostumbrados a que todo se los regalaran creen que aca será lo mismo jajaja no vallen a vender tinto y a limpiar zapatos así como lo hacen los luchadores colombianos !  
Me gusta Responder 1 sem

D @Yisell bastante ? Que pena mamita pero a mi nunca me vienen por allá y mi familia tampoco jajajajajaj I'm sorry payasita pero ya venezuela no está en su "mejor condición" fijate fijate ahora están acá robando y matando a quienes les ayudan a que no aguanten hambre!  
Me gusta Responder 1 sem

D Yo si reconozco que hay venezolanos que están trabajando honradamente pero hay más malos que buenos se arda quien se arda le duele a quien le duele me vale miles de hectáreas !  
Me gusta Responder 1 sem

D Vanesa jajajajajajá habló una de las regaladas tu menos que nadie debería de opinar y loca no soy porque yo estoy en mi país y los pobres de mente son ustedes Isquense a luchar a su país a nosotros ya nos tienen cansados bastarda muerta de hambre !Aunque hay venezolanos buenos ! Son tan estúpidos en decir que la mayoría de los vándalos eran colombianos payasos de mierda Isquense a decirle esas palabras a maduro o quedense para que miren y aprendan como se lucha por el pueblo y no se huelen De aquí los sacamos regalada !  
Me gusta Responder 1 sem

D es cierto, no más venezolanos robando aquí ... Para eso tenemos nuestros propios ladrones

D Dizque nosotros estamos destruyendo lo que nos beneficia esta perra estupida es más turba que maduro jajajajajaj no vez gran pendeja que los Venecos y venecas son los vándalos muchos lo son así que te callas !

[112]

Fuente: captura de pantalla del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá.

La usuaria D, a pesar de reconocer que hay venezolanos «buenos», termina por afirmar que la mayoría son vándalos. En un artículo titulado *¡ojo con la xenofobia!*, publicado ocho días después de los acontecimientos de pánico colectivo, se pondera las acusaciones que podrían agravar la situación humanitaria de los migrantes. Los datos de la Fundación Ideas para la Paz afirman que 74,5% de los trinos de Twitter son comentarios despectivos hacia los venezolanos (Semana, 2019, noviembre 30).

Los dirigentes de Venezuela, Hugo Chávez y Nicolás Maduro, se han convertido en los enemigos públicos de los últimos gobiernos de derecha y ultraderecha en Colombia, quienes asocian a aquel país con el fantasma del comunismo. En consecuencia, se han apropiado discursos como el castrochavismo para referirse a la ideología de izquierda o independiente, la cual reproduce un peligro hacia las libertades de la democracia en Colombia. Este término fue acuñado por Álvaro Uribe Vélez y la bancada

de su partido, Centro Democrático, para acusar al vecino país de nexos con las guerrillas tradicionales en el marco del conflicto colombiano. El sermón *seremos como Venezuela si «x» o «y» candidato de la oposición*, aunque al menos sea progresista, gana algún puesto de elección popular se ha convertido en discurso durante las campañas políticas. Estas reiteraciones en la política colombiana muestran la manera en que opera la performatividad para producir unos cuerpos como precarios y otros como valiosos.

La condición precaria y la precariedad están relacionadas, pero no son lo mismo. La existencia misma es una condición precaria de todos los cuerpos desde el nacimiento, ya que somos dependientes en lo concerniente al cuidado y protección para salvaguardarnos de los peligros. Esta interdependencia hace que la vida se encuentre en una condición precaria compartida, un aspecto común pero también de separación, en tanto todos se ven permanentemente amenazados, lo cual genera la posibilidad de dominio de un amenazado que excluye al que considera amenazador. La precariedad es una situación de interdependencia compartida por todos, somos precarios desde que nacemos; por ende, hay una condición general de vulnerabilidad en la cual «mi existencia no es solamente mía, sino que se puede encontrar fuera de mí, en esa serie de relaciones que preceden y exceden los límites de quién yo soy» (Butler, 2010, p. 72). Esto nos expone no solo frente a aquellos que conocemos, sino también con los que no conocemos y, por lo tanto, no podemos controlar (p. 30).

[113]

La precarización como gubernamentalidad es pensada a partir del planteamiento de la biopolítica de Michel Foucault (2014), el cual expresa que la protección-preservación de la vida y los cuerpos de los individuos son importantes para la conservación del Estado y la productividad capitalista. A partir de técnicas de autogobierno, el sujeto siente una participación consigo mismo, entendiéndose como propio, de sí y para sí, lo cual conlleva a considerar que puede incidir sobre su condición precaria y comienza a disolver el vínculo con los demás, de esta manera se fortalece el gobierno de los cuerpos y su individualización como posesión y autodisciplinamiento. En cambio, empoderamiento y subyugación son una paradoja: son condiciones simultáneas en las cuales el sujeto se autorregula. Según este dispositivo, la libertad se subjetiva en este sentido, aunque también implica una capacidad de acción, de agencia, lo que posibilita luchas y resistencias contra el poder dominante.

La precariedad como gubernamentalidad no tiene una connotación negativa, tampoco es un peligro que pueda ser resuelto por el extinto Estado social, aquel encargado de brindar seguridad. La precariedad es normalización y tecnología de gobierno que opera a través de la inmunización biopolítica (Lorey, 2016), en cuanto asimila en el centro el peligro de la amenaza que es domesticada y neutralizada, esta no es desechara o eliminada por completo. En la misma línea, «los discursos de seguridad no pueden prescindir de los parámetros de la amenaza y la fuente de peligro, al objeto de legitimar su inmunización» (p. 55).

En el siglo xix, la subjetivación a la gubernamentalidad estaba estrechamente relacionada e influenciada por las instituciones y técnicas de protección social, a la vez que brindaba mayor seguridad para aquellos que precarizaban a otros etiquetados como peligro y amenaza. La precarización es normalizada en el neoliberalismo, se convierte en un dispositivo de control (Lorey, 2016).

El peligro se encuentra al interior del corpus social infectado, es allí donde se producen las amenazas entendidas como el exceso de aquello que ya no es gobernable y, por lo tanto, debe ser desecharo. Para Butler [114] (2002), esta es una matriz excluyente por medio de la cual se forman los sujetos a partir de los abyectos, término acuñado por la autora para referirse a aquellas zonas o espacios invivibles o inhabitables en las que se encuentra un cúmulo de la población que no goza del estatus de sujeto, que a su vez es necesaria para definir el campo de lo humano. Estos cuerpos ilegibles para la norma están marcados como restricción con poder productivo, que a su vez configuran el espacio de los cuerpos inteligibles, aceptables y reconocibles, a través de esos campos repudiados sobre los cuales se constituye lo humano como oposición, supresión y exclusión de lo inhumano, negándoles legitimidad simbólica, inteligibilidad cultural o la posibilidad de protección.

La usuaria M (comunicación personal, noviembre 22, 2019), que aparece en los comentarios de la gráfica 2, utiliza cifras referentes a la expulsión de venezolanos. Para reafirmar su argumento, aunque miembros de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) han señalado que este tipo de información se reproduce sin fundamento y no está sustentada en bases sólidas que permitan relacionar la criminalidad del país con estas personas; de hecho, en cifras generales emitidas por Migración Colombia, se estiman que en el país se encuentran 1 488 373 de venezolanos, de los

cuales solo se han expulsado 1100, es decir, el 0,07 % (Semana, 2019, noviembre 30). A pesar de todo, la percepción de inseguridad fomentada en las redes sociales apunta a encontrar el foco de riesgo en esta población.

**Gráfica 2.** Comentarios de la usuaria M.



Fuente: captura de pantalla del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá.

Aquella noche de conmoción el Estado colombiano demostró que no podía responder por la seguridad plena de sus ciudadanos, lo cual concluyó en la domesticación del peligro de inseguridad. El binomio discordante libertad-inseguridad son los pilares de un Estado neoliberal como el colombiano, el cual asegura de manera mínima la seguridad y extiende al máximo la precarización, manteniéndola en el límite de lo que se puede soportar. En este sentido, la precarización no es extrema. El Estado de inseguridad, por ejemplo, no permite que se genere pobreza absoluta, sino una capaz normalizar.

[115]

La soberanía se erige también como instrumento para gobernar y gobernarse frente a otro, y un sí mismo precarizado por las normas que promulgan la idea de ciudadanos soberanos. Se convierte en garantía de seguridad a la que pueden acceder aquellos que se sometan y que se sienten permanentemente amenazados junto con sus propiedades. Soberanía y precariedad fundadas como prácticas de autogobierno son el escenario donde los sujetos ponderan su aislamiento y las relaciones que constituyen consigo mismos, más que con los demás. Empero, esto no es independencia, aunque pueda ostentar dicha apariencia. Existe, principalmente, voluntad del sujeto más allá de la coerción; sin embargo, esta es una de las posibilidades que se

pueden dar en el gobierno de los precarios porque también están en el otro extremo: aquellos que no quieren someterse, ser serviles, ni gobernados-gobernarse de esta manera (Lorey, 2016).

La situación de inseguridad que se vivió aquellos días generó una histeria colectiva que se agudizó y esparció como un virus de contagio inmediato cuando hubo exposición y contacto con videos, fotos y audios que circulaban por las redes. Es así como «el deseo de seguridad individual se mantiene de forma específica mediante la ansiedad generada por verse expuesto a la vulnerabilidad existencial» (Lorey, 2016, p. 96). Las personas no temían por las cosas como tal, sino por la condición precaria a la que sus vidas se enfrentaban. Frente a esto aclamaban por la intervención de la fuerza pública, es decir, suplicaban la protección del Estado (Lorey, 2016).

## 2. Marcos visuales de guerra

El giro ocasionado por las manifestaciones dejó entrever que hacer la guerra en pleno siglo XXI va más allá de los enfrentamientos armados. A partir de la idea de marcos, Butler (2010) articula la relación de la guerra con las culturas visuales, de este modo replantea la materialidad de la guerra, la cual organiza la experiencia para reconocer unas vidas como aprehensibles, pensables, necesarias, reales y otras que no. El marco desde esta posición es un control visual y narrativo que implica la regulación de la comprensión de la violencia, no solo en un sentido físico, sino como penetración y fabricación de un enemigo. Los marcos visuales de guerra encuadran determinado contenido. Son una estrategia de contención, en tanto produce y hace cumplir de un modo selectivo aquello que contará como realidad, aunque no siempre pueda abarcar lo que trata de hacer visible y legible; intenta excluir e instrumentalizar otras versiones de interpretación de algún asunto.

Enmarcar la guerra desde lo visual conlleva la producción del campo sensorial: el sonido con la imagen son piedras angulares para la fabricación de una realidad que justifique el apoyo y el consenso sobre la guerra, lo cual evita la organización de revueltas en contra. La guerra se genera sobre y desde los sentidos, sin la alteración de estos no se podría llevar a cabo. Desde este punto de vista, la cámara y la reproducción de su contenido son un instrumento para hacer la guerra, convierte a las personas en objetos visuales útiles y desecharables al mismo tiempo. Una guerra implica legitimar

[116]

la privación de la vida de las poblaciones que se encuadran como objetivos, de este modo se les atribuye el estatus de objeto y se extrae su humanidad; a su vez, dentro del mismo contexto, se precisa qué vidas deben ser conservadas y cuáles no. Con estas marcas no solo se produce, sino que se reproduce la precariedad de los cuerpos, en tanto clasifica unos que merecen ser llorados y otros que no, sosteniéndolos en el límite de la muerte. En los comentarios presentados anteriormente se destaca ese desprecio hacia la corporalidad de las personas venezolanas.

En general, todos los cuerpos son precarios y vulnerables, debido a la finitud misma de la vida y a la necesidad de cuidados; no obstante, algunos están más sujetos a la precariedad que otros, es decir, adolecen de los mínimos de asistencia económica y social, razón por la cual están más expuestos al daño, la violencia y la muerte, es una condición políticamente inducida (Butler, 2010, p. 46). El cuerpo se sostiene a través de las relaciones sociales: si ese otro no me reconoce como humano entra a tambalear la posibilidad de poder vivir una vida digna, lo cual revela una condición precaria. En este sentido, el cuerpo tiene una condición pública atravesada por un marco de inteligibilidad que reconoce unos cuerpos y otros no. Si bien este marco es dinámico, organiza y decide qué vidas son legibles y cuáles no.

[117]

La reproducción y circulación de piezas audiovisuales durante el 21 y 22 de noviembre de 2019 trajeron consigo una ola de comentarios indiscriminados que con el paso de las horas se hacían más agresivos. Estos fueron el mecanismo por medio del cual los migrantes venezolanos se produjeron como objetos visuales útiles y desecharables al mismo tiempo, se configuraron como un enemigo al que se debía repudiar y atacar. Es así como los marcos por medio de los cuales se concibe la guerra definen no solo aquél-aquello que se excluye, sino también marca «los límites de lo pensable» (Butler, 2010, p. 24); es decir, cuándo una vida se puede considerar como pensable o impensable de ser vivida. Definir estas fronteras ocasiona que hacer la guerra y eliminar a los impensables resulte más fácil porque no son merecedores de duelo. De esta manera estas muertes no se consideran como violentas, sino justificables.

La responsabilidad de los supuestos hurtos y saqueos que se depositó en los migrantes del vecino país tomó mayor impulso con la noticia de la expulsión de 61 venezolanos por actos «vandálicos» durante las manifestaciones del 21 y 22 de noviembre (Trucco, 2019, noviembre 25; Aguilar, 2019, noviembre

25). Los comentarios de las redes también estallaron, acusaban a ese otro exterior —no nacional— de los desmanes. A pesar de que las autoridades en cabeza del entonces alcalde de Bogotá, Enrique Peñaloza, declararon ante los medios que estas acciones no fueron reales y que eran parte de una campaña para difundir pánico en la ciudad, la rabia y xenofobia se extendían en los comentarios de Internet.

La producción y clasificación de los cuerpos en amenazados o amenazadores propicia relaciones jerárquicas naturalizadas desde un aspecto político y social, lo cual conlleva a la determinación y señalamiento de un cuerpo que se produce como amenaza para hacer visible de qué o de quién se deben cuidar, cuestiones que ubican unos marcos donde unos cuerpos son legítimos a costa de esos otros considerados como peligrosos. La condición precaria se traslada a los cuerpos, se extiende a estos lo inseguro, lo imprevisible y lo contingente a través de los ensamblajes de lo precario y la articulación de elementos funcionales, así se relacionan en el mismo ámbito y son necesarios para que el sujeto busque protección e inmunización contra dos duplas: inseguridad-vulnerabilidad e incertidumbre-amenaza (Lorey, 2016).

[118] Por ende, la materialidad de la guerra por medios visuales se establece cuando se identifica un cuerpo cuya vida no se considera igual de valiosa (Butler, 2010). Estos son los márgenes en los que operan los actos performativos bélicos; asimismo, se crean jerarquías entre los que están y los que no, de los legibles e ilegibles culturalmente. No pertenecer significa no tener, no tener ni siquiera cuerpo, pero estar sometido a la sanción y violencia social que produce el miedo y repudio de ese «otro» para que no sea lugar de deseo; por esta razón, se le patologiza, se excluye de la protección legal del Estado, de otras esferas, y la vida comienza a tornarse invisible. Estos son los abyectos: cuerpos monstruosos que generan una amenaza.

En el caso del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá, algunos usuarios identifican estos cuerpos ilegibles como ese exceso que debe ser eliminado, cuya existencia no solo pone en riesgo y en peligro a los demás, sino que se hace desagradable. A estas personas se les denomina despectivamente «venecos». Aunque el término se viene reproduciendo desde hace mucho tiempo, aquel día de conmoción este se empleó de la manera más ofensiva, hasta el punto de amenazar la vida de las personas.

Gráfica 3. Comentarios de los usuarios R, N y J.



Fuente: captura de pantalla del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá.

Estas opiniones permiten observar cómo opera la performatividad del discurso referente al enemigo público. La reiteración de todo aquello que circuló por las redes sociales desplegó una cadena de citas xenófobas contra determinados cuerpos: los encarnados por las personas procedentes de Venezuela, a las cuales se les identifica como descompuestos, putrefactos, peligrosos; además, descritos como ratas, muertos de hambre, plaga y ladrones. Los actos performativos habilitan o inhabilitan acciones, de este modo, ejercen su poder vinculante por medio del llamado que genera la acción. En este caso, contienen el señalamiento de unas personas como indeseables que vienen a «usurpar lo poco que le queda a Colombia» y que «vienen a exigir lo que le quedó grande en su país» (véase gráfica 2).

[119]

Los comentarios en la gráfica 4 se originan a partir de un video en el que aparecen unas personas aparentemente saqueando el supermercado Surtimax en el barrio Patio Bonito, al suroccidente de Bogotá. La usuaria M es quien publica el video en el que responsabiliza a los migrantes de los presuntos hurtos.

Gráfica 4. Comentarios de los usuarios M, G, A, Y.



Fuente: captura de pantalla del grupo público de Facebook Arriendos Bogotá.

En los comentarios de la usuaria M se reproduce un discurso asociado [120] con la nacionalidad, además de señalar que el grupo se ha llenado de ratas —en referencia a los venezolanos—, llama a los «amigos colombianos» a salir del página de Facebook apelando a la idea del contagio. La nacionalidad es un elemento constitutivo de relaciones sociales basadas en la diferencia entre unos y otros según el lugar de procedencia, es decir, esta ficción es una de las formas que puede adquirir las relaciones de poder que señalan a unos como abyectos. En este sentido, el poder no es una realidad aplastante y unidireccional en la que las capas más altas se paran sobre las bases que son la mayoría.

El poder se maneja por medio de los discursos donde participan aquellos que defienden los términos y quienes los emplean, es decir, que se ejerce por medio de una red discursiva y de prácticas sociales. A pesar de operar por medio de aparatos e instituciones, es ejercido por todos, inmersos en una red de relaciones por las cuales circulan. Los subordinados participan de manera activa cuando consienten su posición, sin embargo, no solo son agenciados por su propia dominación, sino también ejercen resistencia por medio de contra discursos. En la situación analizada, la circulación de noticias

declararon la falsedad de varios videos; además, algunas personas en los comentarios analizados, como el usuario J (veáse gráfica 3), manifiestan su descontento frente a las acusaciones que otras personas estaban declarando y emplea adjetivos peyorativos, tales como «mongólicos» o «locos», para referirse a aquellos que señalaban a los nacionales venezolanos.

La subversión es entonces una práctica política donde el poder no solo tiene una facultad negativa y prohibitiva, sino que engendra una dimensión positiva y generativa que tiende a ser olvidada. El poder puede solidificarse, pero también romper con lo cristalizado, no está establecido de manera previa ni permanece inmutable. Los actores pueden identificar los intersticios para subvertirlo. A pesar de que el poder tiende a reacomodarse para absorver y neutralizar la resistencia, ese mismo proceso le implica unos desplazamientos que producen grietas, espacios, intersticios por medio de los cuales se pueden generar o no resquebrajamientos. Esto se evidenció también en los días de noviembre de 2019, a los días, semanas y hasta el año siguiente se revelaba la falsedad de los robos y los supuestos saqueos. Un año después se confirmó que varios de los hechos nunca existieron: no hubo un solo judicializado por estos sucesos y tampoco detenidos acusados de vandalismo durante la noche del toque de queda, lo único claro fueron las inconsistencias entre las versiones oficiales (Caballero, 2020, agosto 24).

[121]

Reproducir a un migrante venezolano como el enemigo interno del país permite comprender los marcos visuales de guerra como múltiples y dinámicos, estos pueden variar, se modifican al igual que su encuadre, funcionan a partir de la reiteración, esto quiere decir que la materialidad nunca se da de manera completa, lo que genera fisuras, por lo tanto, su inestabilidad y la posibilidad de la rematerialización (Butler, 2002, p. 18). Por su parte, los marcos «solo pueden circular en virtud de una reproducibilidad, y esta misma reproducibilidad introduce un riesgo estructural para la identidad del marco como tal» (Butler, 2011, p. 44), lo que pone en entredicho su validez, aunque esto no implica que de manera determinista se vaya a romper y a dejar de producir los efectos que nombran. Esta extraña ruptura con el contexto hace que el marco cada vez que se reproduce se rompa. A pesar de intentar reorganizarse no puede contener todo lo que quiere transmitir, contener, determinar y demás.

En la época digital, la reproducibilidad del marco visual de la guerra no se puede controlar por completo, lo cual abre la posibilidad de

rearticulación y puede crear, incluso, los efectos contrarios que se tenían establecidos con su origen. Al estar la imagen expuesta y su circulación incontrolada se pueden generar otros modos de exhibición que pueden hacer frágiles los motivos de la guerra: socavar la capacidad de centrarse en los efectos de esta, hasta naturalizarla estableciendo sus efectos (Butler, 2011, p. 17). En esta vulnerabilidad y, en sí misma, su inteligibilidad, radica la posibilidad de fisurarse, de abrir campo a la posibilidad de subversión o instrumentalización, «lo que se da por supuesto en un caso se tematiza críticamente, o incluso incrédulamente en otro» (Butler, 2010, p. 26).

[122] La posibilidad de desestabilizar el marco consiste en la interpretación de *framer framed* —enmarcar el marco— (Butler, 2010), esto es, que se ponga en tela de juicio, desenmascarar que nunca incluyó el escenario que pretendía contener, de este modo, realizar un desplazamiento crítico que perturba al marco a partir de aquello que excede este enmarque de los contextos, donde lo de afuera suple y es constitutivo de lo que está adentro y que no está completo; sin embargo, esto no fue lo que ocurrió con la hipercirculación de los videos correspondientes a falsos robos y saqueos. En este caso, logró lo que se pretendía: convencer al espectador de que había un monstruo que lo amenazaba a él y a sus propiedades, en este sentido, la cámara logró construir y destruir al enemigo fabricado. Durante esos días se puso en peligro la vida y la dignidad de miles de extranjeros, el rebote de esa información produjo los cuerpos de los migrantes como ilegibles y aborrecibles. En el grupo público de Facebook Arriendos Bogotá ahora aparecen notas aclaratorias en los enunciados: NO SE ARRIENDA A VENEZOLANOS.

## Conclusiones

Los acontecimientos del 21 y 22 de noviembre de 2019 son una muestra para argumentar que vivimos en un estado de inseguridad. Estos hechos dejan un mal sabor porque aún hoy, casi dos años después, no se sabe con claridad qué sucedió. Conexión Capital (2020, agosto 19) referencia la investigación del concejal Diego Cancino en la que demuestra que durante la madrugada del 22 y 23 de noviembre 2019 no existió ninguna persona señalada ni judicializada por algún delito contra la propiedad, y solo existen siete personas capturadas por hurto contra personas, cifras muy bajas para lo que irradiaba la histeria colectiva de aquellas noches.

Las opiniones de algunos usuarios de Facebook evidencian que la condición de inseguridad no es igual para todos, las diferencias entre unos y otros se mantienen y soportan el neoliberalismo. En este caso, contuvieron el efecto ficcional de la nacionalidad para encuadrar las vidas de los migrantes como peligrosas para la seguridad de los nacionales colombianos. En el marco actual, la gubernamentalidad se transforma, la inseguridad no sólo amenaza a los que están en el borde como las mujeres, los pobres y extranjeros, sino que, esta división se está disolviendo; entre el borde y lo interno, entre lo normal y lo precario, lo externo ya no amenaza el centro, este mismo es ahora inseguro y amenazador. La precarización no se elimina con la integración de los marginados y la solución de sus condiciones económicas y políticas, porque justamente el quo del asunto está en la normalización de la precarización y el regreso de la inseguridad social como forma de gobierno en todas las capas sociales no sólo en las zonas marginadas.

En el neoliberalismo el orden social no está en peligro a causa de la precariedad, sino todo lo contrario, a través de ese otro precario, que opera la precarización como gubernamentalidad, el Estado puede afianzar su discurso de otorgar seguridad a través de instituciones armadas estatales, no tanto de las instituciones de aseguramiento como hacia el Estado social, toda vez que en las condiciones presentes «cuando más se reduce el aseguramiento social, más aumenta la precarización y mayor es la batalla para elevar el máximo la seguridad interior» (Lorey, 2016, p. 74). El que no está adentro, el extranjero, debe demostrar que merece algo, al menos un mínimo de protección estatal para no ser señalados como un riesgo para la seguridad.

[123]

La precarización como gubernamentalidad va más allá de las condiciones laborales, incluye la vida de las personas y los modos de subjetivación que están constantemente tensionados entre sumisión y empoderamiento, comprende más que la parte represiva del Estado, se perfecciona en el autogobierno. No se trata de eliminar esta condición a través de la integración de los marginales o de los que se encuentran en el borde, sino de encontrar las fisuras para fortalecer la resistencia, para esto la precariedad debe dejar de ser percibida como una amenaza que conlleva a la carencia, la constricción y el miedo, porque verla de esta manera centrará las luchas en la mera exigencia de una «política de desprecarización». Esta victimización impide ver la capacidad de agencia que tiene el sujeto. La

precariedad no es una condición establecida, todo lo contrario, con cada nuevo sistema de explotación masiva también surge un nuevo mecanismo de subjetivación que se le opone.

Lo precario deber ser entendido globalmente, aunado a la multiplicidad de experiencias subjetivas. Solo reconociendo nuestra actual condición precaria será posible conocer y construir posibilidades de lucha que cuestionen las lógicas sociales, políticas y hegemónicas de los Estados. De este modo, podrán practicarse nuevas formas de protección, amparo y de acción política que no estén inscritas en la representación de un colectivo, sino en su mismo colapso. La precarización no está dada, está en disputa, pero no todos tienen las mismas luchas, es por esta razón que muchas corporalidades ya no pueden ser representadas por un colectivo o sindicato como en el Estado liberal. A pesar de la multiplicidad identitaria, es necesario encontrar prácticas de organización que rompan con las maneras modernas de individualización, sin dejar de lado los vínculos y relaciones entre individuos, esto es, nuevas formas de autonomía a partir de un estar con el otro.

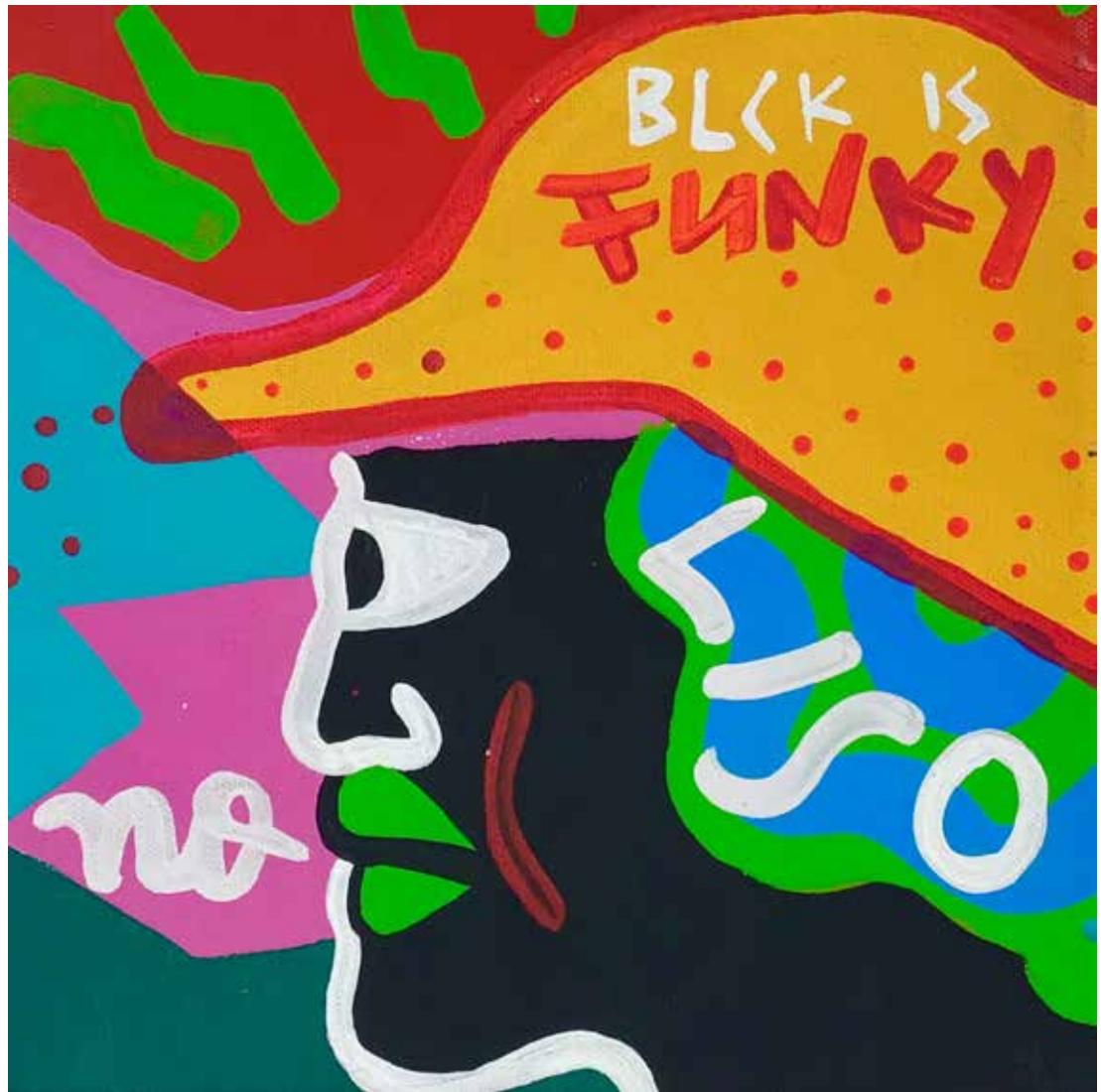
## Referencias bibliográficas

[124]

1. Aguilar, Diego. (2019, noviembre 25). Expulsan a 61 ciudadanos venezolanos que participaron en vandalismo y saqueos en Bogotá. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/noticias/bogota/expulsan-a-61-ciudadanos-venezolanos-que-participaron-en-vandalismo-y-saqueos-en-bogota/20191125/nota/3983051.aspx>
2. Arriendos Bogotá. (s. f.). [Grupo público de Facebook] <https://web.facebook.com/groups/194765691010377>
3. Burbano, Luis. (22 de noviembre de 2019). Venezolanos saquean surtimax de patio bonito [Vídeo]. *Youtube*. [https://www.youtube.com/watch?v=XUj-eSqs\\_F4](https://www.youtube.com/watch?v=XUj-eSqs_F4)
4. Butler, Judith. (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del «sexo»*. Buenos Aires: Paidós.
5. Butler, Judith. (2010). *Marcos de Guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona, Buenos Aires y México, D F.: Paidós.
6. Butler, Judith. (2011). *Violencia de Estado, guerra, resistencia. Por una nueva política de la izquierda*. Buenos Aires: Katz.
7. Caballero, César. (2020, agosto 24). Persiguiendo fantasmas: el toque de queda de noviembre. *Razón Pública*. <https://azonpublica.com/persiguiendo-fantasmas-toque-quedanoviembre/>
8. Conexión Capital. (2020, agosto 19). No existió vandalismo el 22 de noviembre de 2019: Diego Cancino. <https://conexioncapital.co/no-existio-vandalismo-el-22-de-noviembre-de-2019-diego-cancino/>

9. Foucault, Michel. (2014). *Del gobierno de los vivos. Curso en el Collège de France (1979-1980)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
10. Gandini, Luciana; Lozano Ascencio, Fernando y Prieto, Victoria (coords.). (2019). *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
11. Hine, Christine. (2004). *Etnografía virtual*. Barcelona: UOC.
12. Lorey, Isabell. (2016). *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
13. Migración Colombia. (2021, enero 29). Colombia termina el 2020 con un 2.35% menos de migrantes venezolanos en su territorio. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/colombia-termina-el-2020-con-un-2-35-menos-de-migrantes-venezolanos-en-su-territorio>
14. Rozo Galán, Karen. (2019, octubre 11). ¿Se pasaron o los infiltraron? Vandalismo en la marcha estudiantil. *Caracol Radio*. [https://caracol.com.co/radio/2019/10/11/tendencias/1570804336\\_345122.html](https://caracol.com.co/radio/2019/10/11/tendencias/1570804336_345122.html)
15. Semana. (2019, noviembre 30). ¡Ojo con la xenofobia! <https://www.semana.com/nacion/articulo/xenofobia-en-contra-de-los-venezolanos-esta-disparada-en-colombia/642695>
16. Taraciuk Broner, Tamara. (2018, septiembre 5). Los caminantes venezolanos. Huir a pie de un país en ruinas. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/news/2018/09/05/los-caminantes-venezolanos>
17. Trucco, Florencia. (2019, noviembre 25). CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/25/colombia-expulsa-a-61-extranjeros-por-afectar-el-orden-publico-en-medio-de-manifestaciones-contra-el-gobierno-de-duque/>

[125]



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

*Liso*

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Pensar la formación de la subjetividad política a partir de la voluntad de ficción de Friedrich Nietzsche\*

*Edisson Leonardo Parra Herrera (Colombia)\*\**

## Resumen

Este artículo responde a la demanda de pensar una noción de política y de subjetividad más allá de los marcos de la racionalidad moderna hegemónica. Para ello se exploran qué elementos propios de la subjetividad política pueden pensarse a partir del entramado conceptual que gira alrededor de la noción de voluntad de ficción de Friedrich Nietzsche. Se parte del supuesto de que es posible encontrar un pensamiento o filosofía política en el autor alemán que puede denominarse agonismo interpretativo o hermenéutico. Se resalta que es posible, a partir del concepto focalizado, pensar en la formación de la subjetividad política, teniendo en cuenta los siguientes elementos: la conciencia de poder del carácter ficcional y relacional de la existencia; la posibilidad de transformación de las estructuras de poder desde la configuración de sentidos a partir de la óptica del cuerpo, la tierra y la vida; y la transfiguración de la propia subjetividad.

[127]

## Palabras clave

Filosofía Política; Hermenéutica Fisiológica; Voluntad de Ficción; Subjetividad Política; Agonismo; Nietzsche, Friedrich.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2020 • **Fecha de aprobación:** abril de 2021

---

\* Artículo resultado del proyecto de investigación y tesis de doctorado en Educación de la Universidad de los Andes *Voluntad de ficción, subjetividades políticas y narraciones (auto) biográficas. Una experiencia de formación política con estudiantes de secundaria*, y financiado parcialmente por la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), Becas doctorados nacionales, convocatoria 757 de 2016. También se contó con crédito condonable de la Universidad de los Andes.

\*\* Licenciado En Educación Básica con Énfasis en Ciencias Sociales. Magíster en Filosofía. Doctor en Educación. Docente coordinador Secretaría de Educación Distrital de Bogotá. Correo electrónico: el.parra10@uniandes.edu.co - Orcid: 0000-0001-8708-1875 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=HL1hXqAAAAAJ&hl=es>

## Cómo citar este artículo

Parra Herrera, Edisson Leonardo. (2021). Pensar la formación de la subjetividad política a partir de la voluntad de ficción de Friedrich Nietzsche. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 127-150. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a06>

# Thinking the Formation of Political Subjectivity Based on the Will to Fiction of Friedrich Nietzsche

## Abstract

This article responds to the demand for thinking about a notion of politics and subjectivity beyond the modern and hegemonic rationality frames. To that end, it explores the elements of the political subjectivity that can be thought with the conceptual framework that revolves around the notion of the will to fiction of Friedrich Nietzsche. This way, we start from the assumption that it is possible to find a thought or political philosophy in the German author that can be called interpretive or hermeneutic agonism. As a result, we highlight the feasibility to think about the formation of subjectivity, based on the will to fiction, taking into account the following elements: the consciousness of the power of the fictional, and relational nature of existence; the possibility of transformation of power structures from the configuration of senses from the perspective of the body, the earth, and life; furthermore, the transfiguration of one's own subjectivity.

[128]

## Keywords

Political Philosophy; Philosophical Hermeneutics; Will to Fiction; Political Subjectivity; Agonism; Nietzsche, Friedrich.

A pesar de todo esto, yo soy también, necesariamente, el hombre de la fatalidad. Pues cuando la verdad entable lucha contra la mentira de milenarios tendremos commociones, un espasmo de terremotos, un desplazamiento de montañas y valles como nunca antes se había soñado. El concepto de política queda entonces totalmente absorbido en una guerra de los espíritus, todas las formaciones de poder de la vieja sociedad saltan por el aire —todas ellas se basan en la mentira: habrá guerras como jamás las ha habido en la tierra. Solo a partir de mí existe en la Tierra la gran política—

(Nietzsche, 2003, p. 136).

## Consideraciones introductorias sobre política, ficción y subjetividad en Friedrich Nietzsche

«Yo no soy un hombre, soy dinamita», dice Nietzsche en *Ecce homo* (2003, p. 135), a partir de lo cual parece factible hacer una lectura política de su filosofía. Sobre todo, cuando lo dice antes de anunciar la destrucción de las formaciones de poder de la vieja sociedad. El nombre con el que designa al proceso por el cual se descubre que se ha denominado verdad a la mentira es el de «transvaloración de todos los valores». En este camino, el matiz político del pensamiento nietzscheano es subrayado por Jesús Conill (1997):

[129]

Y es que la transvaloración nietzscheana es una forma de hermenéutica, cuya transformación se rige por parámetros suministrados desde una fisiología que tiene relevancia política; de ahí que la transvaloración sea fisiológica y que tenga carácter político (constituya también una empresa política), porque tiene como resultado la transformación de las estructuras de poder y las formas de existencia (p. 174).

En este proyecto se observan los elementos sobre los que consuma su pensamiento en el periodo final: la hermenéutica, la fisiología, la genealogía y la política (Vermal y Llinares, 2008). Con base en estos caracteres y con el supuesto de que es posible evidenciar un pensamiento político en Nietzsche, este artículo tiene como propósito proponer elementos constitutivos de la subjetividad política a partir de la filosofía política del autor alemán. Estos serían principalmente: la conciencia de poder del carácter relacional, tanto como ficcional de la experiencia; la posibilidad

de transformación de las estructuras de poder desde la configuración de sentidos a partir de la óptica del cuerpo, la tierra y la vida; además, la transfiguración de la propia subjetividad.

Para desarrollar esto el texto se divide en cinco apartados: el primero caracteriza la filosofía de Nietzsche como una hermenéutica fisiológica del poder; el segundo define la voluntad de poder a partir del carácter relacional y ficcional de las fuerzas, en este punto se plantea una lectura agonista de la filosofía política del filósofo de Röcken; en el tercero se retoma el modo de ser interpretativo de las fuerzas para mostrar que la voluntad de poder puede entenderse como voluntad de ficción; en el cuarto apartado se aborda la discusión sobre el sujeto y la conciencia de poder como su elemento constituyente; finalmente, después de volver sobre la constitución relacional y ficcional de la voluntad de poder, se esboza una subjetividad política como transformadora de sentidos y valoraciones.

[130] El matiz hermenéutico<sup>1</sup> de la filosofía de Nietzsche es reconocido por varios de sus intérpretes. Por ejemplo, Andrés Sánchez Pascual (1984) muestra que la interpretación la hereda de su pasado como filólogo, pero Nietzsche la extrae a la filosofía. Por su parte, Conill (1997) señala que la singularidad del tipo de pensamiento denominado como «hermenéutico» consiste en inscribir como método filosófico a la interpretación. En Nietzsche, este método prolonga y radicaliza el criticismo de la modernidad, «pero transformándolo en una hermenéutica de carácter genealógico, que estudia el origen del pensamiento y la fuente de los valores que ponen en juego la vida» (p. 96). Entonces, esta historia genética implica una «crítica de los valores» hecha desde la óptica de la vida entendida como voluntad de poder. Justamente, Nietzsche instaura «una concepción de la filosofía que incorpora la vida del sujeto humano en la reflexión y se atreve a plantear “el enigma de la vida y el mundo”» (Conill, 1997, p. 95). Esta filosofía ya

<sup>1</sup> No es objeto de este trabajo adentrarse ampliamente en las discusiones existentes sobre el empleo del término hermenéutica en relación con Nietzsche. Por ello, al usar el concepto de hermenéutica se entiende que el pensamiento del filósofo alemán está atravesado por el problema de la interpretación, es decir, de la valoración y el sentido. Sobre el caso en cuestión, por ejemplo, la Sociedad Española de Estudios Sobre Friedrich Nietzsche (SEDEN) dedicó un congreso a discutir las relaciones entre la filosofía nietzscheana y la hermenéutica. En el prólogo de la revista producto del congreso se señala que el término no fue utilizado por Nietzsche en su obra publicada, sino en algunos fragmentos póstumos muy esporádicamente. Sin embargo, es claro que los problemas relacionados «con la experiencia del comprender o del interpretar» (Arenas, Giancristofaro y Stellino, 2009, p. 12) son abordados a lo largo de su vida.

no daría prioridad a la ciencia, sino a la vida. En este camino aparece como tarea de *El nacimiento de la tragedia*: «ver la ciencia con la óptica del artista, y el arte, con la de la vida [...]» (Nietzsche, 2000a, p. 28).

En este marco de referencia, es posible resaltar que el problema central de Nietzsche es el valor de los valores —transvaloración—. Para Sánchez (1984), la hermenéutica nietzscheana no consiste en examinar críticamente lo verdadero y lo falso, sino de sospechar, desenmascarar y mostrar el carácter ficcional de las verdades máspreciadas. El trabajo de Nietzsche no consiste en ir mostrando que una verdad es mentira, pues, nos dice: «—¡Qué me importan a mí las refutaciones!—, sino cual conviene a un espíritu positivo, poniendo, en lugar de lo inverosímil, algo más verosímil, y, a veces, en lugar de un error, otro distinto» (p. 21). Este modo de proceder es denominado por Conill (1997) como hermenéutica genealógica y busca hacer una crítica de la racionalidad metafísica. Esta última forma de valorar dominante lleva a una negación de la vida y del sentido, es decir, al nihilismo: «la creencia en la absoluta falta de valor, es decir, en la falta de sentido» (Nietzsche, 2008, p. 221). Este amor a la nada —voluntad de nada— está encarnado para Nietzsche en el cristianismo y el espíritu moderno. Frente a esto su apuesta política consiste en fijar valoraciones y sentidos desde la óptica del cuerpo, la tierra y la vida.

[131]

Ahora bien, parte del proyecto de transvaloración de todos los valores implica el reconocimiento del carácter ficcional de toda experiencia, por tanto, de todas las verdades. En este marco de referencia es que la voluntad de poder puede entenderse como voluntad de ficción. Dicho concepto remite al hombre como un animal constituido por una conducta estética fundamental hacia la construcción de metáforas (Nietzsche, 2006). Esta producción constante de interpretaciones que permiten vivir es un proceso que Nietzsche extraña a todo el mundo orgánico (Vaihinger, 2006, p. 69). En este sentido, sin embargo, parece que Paul Ricoeur (2006) se aleja de Nietzsche al decir que: «una vida no es más que un fenómeno biológico en tanto la vida no sea interpretada» (p. 17), pues para el filósofo de Röcken toda vida se desenvuelve interpretativamente.

Este marco hermenéutico de desenvolvimiento de la voluntad de poder está anclado en el cuerpo y, por tanto, en la fisiología. Así, la voluntad de creación se liga con la idea de que «el cuerpo es por naturaleza relación entre fuerzas dominantes y dominadas, que generan explosiones de perspectivas

desde las cuales se constituye la vida creadora de máscaras» (Rocha, 2000, p. 172). Para Alfredo Rocha, a partir de esta definición de cuerpo es posible sustentar el perspectivismo desde la fisiología. El cuerpo es la raíz de la «voluntad de apariencia» —*der Wille zum Schein*—, de las producciones artísticas, por lo que es factible hablar de una fisiología del arte. Para Conill (1997), sin embargo, en el tercer periodo<sup>2</sup> del pensamiento nietzscheano se da un giro desde la fisiología estética a la fisiología del poder.

Esta comprensión de la voluntad de poder y del cuerpo como constituido por relaciones entre las fuerzas es la base para hacer una lectura agonista —fisiológica— de la filosofía política de Nietzsche (Conill, 1997; Cifuentes, 2000). Este punto de partida fisiológico es usado por muchos para cimentar teorías totalitarias del superhombre desde el biologismo, empero, el filósofo alemán ve como decadentes las teorías que propugnan por un cerramiento del sentido: nada más alejado de su perspectivismo. De hecho, el punto de partida relacional de su teoría —una fuerza nunca es por sí misma, siempre en relación con otras— evita un individualismo absoluto; en oposición, sus planteamientos llevan a una defensa de la otredad (Lemm, 2013) y del carácter social de la existencia (Quejido, 2014) como punto de partida histórico para comprender los diferentes fenómenos como el hombre y la vida (Jara, 1998). En todo caso, dado que Nietzsche plantea alejarse del rebaño, puede preguntarse: ¿es posible, desde su teoría, plantear un proyecto colectivo que no ponga en riesgo la singularidad individual?

Esta composición de los cuerpos a partir de una pluralidad pulsional belicosa permite hablar de un agonismo interpretativo de base fisiológica, este es expresión del comportamiento ficcional de las fuerzas desde la vida orgánica elemental hasta cobrar conciencia en el hombre. Así, desde su uso inconsciente por el olvido hasta el uso consciente que le da el «hombre superior», el ser humano actúa *como si* fueran verdades las metáforas usadas para conocer el mundo; también, el individuo permanente y su unidad es, de modo similar, algo necesariamente imaginado (Vaihinger,

<sup>2</sup> El pensamiento de Nietzsche es dividido por sus intérpretes en tres etapas: la primera es delimitada por la metafísica estética edificada con base en el concepto de voluntad de Schopenhauer y el influjo de Wagner, la cual es representada por *El nacimiento de la tragedia*, aunque ya hay en esta obra una distancia con la interpretación moral del mundo de Schopenhauer. Esta primera etapa romántica termina con *Humano demasiado humano*, con la crítica a la metafísica ejercida desde la óptica de la ciencia; así, con esta máscara, en este periodo ilustrado intenta desmantelar también las valoraciones del arte y la religión. El periodo final o de elaboración definitiva es representado principalmente por *Así habló Zaratustra*, es la afirmativa de su filosofía.

2006, p. 62), y a pesar de situarnos en medio del mundo de imágenes no deja de ser un error. De este modo, la conciencia de este carácter ficcional de la existencia y del poder de estas relaciones puede ser usada por las fuerzas activas para transfigurar las realidades existentes, conciencia que también debe ser entendida no en oposición al cuerpo, sino como expresión de los instintos. En suma, la conciencia debe entenderse desde la fisiología interpretativa como una construcción social (Quejido, 2014): «la conciencia es propiamente, una red de conexiones entre hombre y hombre» (Nietzsche, 1990, p. 218).

Con base en lo expuesto, la idea central de este trabajo es pensar una subjetividad política a partir del suelo fisiológico interpretativo que da la teoría política de Nietzsche, es decir, desde la comprensión de la voluntad de poder como voluntad de creación. Por ello se resalta lo que puede denominarse una política de la ficción, la cual parte precisamente del comportamiento ficcional de las fuerzas en el marco de las relaciones de poder. La formación de la subjetividad política con conciencia del carácter ficcional y relacional de toda experiencia apunta a la transvaloración de las estructuras de poder. Con esto se plantea la posibilidad de transfiguración de la subjetividad desde la defensa de la vida, de la pluralidad de perspectivas y del reconocimiento agonista de la alteridad. Así, la incorporación de la experiencia propia a la reflexión filosófica sirve de eje para hacer frente a las ópticas de cerramiento de sentido alimentadas por la voluntad de nada. De esta manera se resalta el carácter ficcional de la racionalidad corporal nietzscheana en el momento de pensar el sujeto político.

[133]

## 1. La hermenéutica fisiológica del poder

En esta parte se caracteriza la filosofía de Nietzsche como una hermenéutica fisiológica que dirige la mirada a la implantación de interpretaciones, valoraciones y sentidos dentro de las relaciones de poder entre las fuerzas. En este camino se explica la relación necesaria entre hermenéutica y voluntad de poder en el pensamiento del discípulo de Schopenhauer. Así, se tiene que la cuestión del valor de los valores es tratada también en *La genealogía de la moral*. Allí, Nietzsche postula que para realizar una crítica de los valores morales es importante buscar su «origen». Esto quiere decir que el ejercicio genealógico antecede al hermenéutico: «necesitamos una crítica de los valores morales, hay que poner alguna

vez en entredicho el valor mismo de esos valores, y para esto se necesita tener conocimiento de las circunstancias de que aquellos surgieron [...]» (Nietzsche, 1984, p. 23). Los valores morales deben responder por su nocividad o afirmación de la vida, pues para el filósofo alemán su valor no ha sido sometido a crítica. Esto mismo ha sucedido con el valor de la verdad, por ello necesita ser puesto como problema. «La voluntad de verdad necesita una crítica —con esto definimos nuestra propia tarea— el valor de la verdad debe ser puesto en entredicho alguna vez, por vía experimental [...]» (p. 175).

Se hace evidente la importancia de comprender los conceptos de valor y sentido en la filosofía nietzscheana. Para ello debe remitirse al carácter interpretante del cuerpo, pues las valoraciones son expresiones del despliegue de las fuerzas que lo componen. Para Rocha (2000), Nietzsche establece una conexión entre el establecimiento de perspectivas y la producción de máscaras y apariencias. Estás últimas están también vinculadas con el devenir de las fuerzas y la implantación de valoraciones (p. 161). Así, los valores se plasman en las cosas por medio de la interpretación resultante de la lucha de fuerzas: «¿no es por necesidad el sentido precisamente sentido relacional y perspectiva? Todo sentido es voluntad de poder» (Nietzsche, 2008, p. 98). Por tanto, como señala Rocha (2000), «valorar es interpretar» (p. 163), e interpretar es asignar sentido en la dinámica de lucha de fuerzas, sentido determinado por la cualidad de la fuerza (Rocha, 2001, p. 71).

[134]

Ligados a los conceptos de valoración y sentido, la noción de fuerza es imprescindible para comprender el pensamiento nietzscheano, pues remite al tinte perspectivista y hermenéutico de su filosofía. Las fuerzas son voluntad de poder y su dinámica relacional y de lucha la despliegan interpretativamente. Por ello, si se dejara de lado dicho concepto y el de dominio para su comprensión, se cae en un punto de vista esteticista que no corresponde con la vida pública y política (Conill, 1997, p. 160). De este modo, la hermenéutica de la razón de Nietzsche encuentra que la actividad primordial de la vida es un «interpretar transvalorizador» (p. 159). Acorde con esto, la filosofía de Nietzsche se aleja de la contemplación y remite a una dinámica de la acción efectiva y transformadora: «valorar es crear». En los términos de Rocha (2001): «que la voluntad de poder interpreta, significa en primera instancia que su proceder es eminentemente valorativo, es decir, que el despliegue de la fuerza es creador de valoraciones» (p. 70).

La vida para Nietzsche (2008) es el parámetro de medida de las valoraciones, pues es la vida misma la que valora. Es por esto que las valoraciones remiten siempre a una óptica de la vida: «la estimación de valor moral es una *interpretación*, un modo de interpretar. La interpretación misma es un *síntoma* de determinados estados fisiológicos [...]. ¿Quién interpreta? Nuestros afectos» (p. 134). Es decir, que toda valoración y producción de sentido remite a la configuración de diferentes centros de interpretación corporales. Por esto Rocha (2000) señala que «toda valoración es la expresión del desencadenamiento de una fuerza que se manifiesta como voluntad de producción de sentido mediada fisiológica, histórica y culturalmente» (p. 161). Esto implica que las valoraciones remiten a una perspectiva implantada espacio-temporal y relationalmente. Para Nietzsche, hasta este momento han gobernado los instintos decadentes encarnados en los valores cristianos morales absolutos, por tanto, se hace necesaria una nueva perspectiva que consiste en que la fisiología tome su lugar principal.

En concordancia, como parte del proyecto de la transvaloración de todos los valores, «la gran política hace que la fisiología se convierta en ama y señora de todas las otras cuestiones» (Nietzsche, 2008, p. 774). Así, el concepto de «gran política», hace referencia a la tarea de rescatar todo lo que el científicismo moderno, la metafísica y el cristianismo rechazaron. Por ello, el cuerpo<sup>3</sup> en el pensamiento nietzscheano cobra especial importancia, pues toma el lugar como centro de valoración e interpretación, como el hilo que guía su filosofía y como punto de partida de su crítica a la metafísica (Conill, 1997; Rocha, 2000). De esta manera, hay que remitirse al cuerpo para comprender la óptica de la vida, la voluntad de creación de máscaras, de metáforas y sustentar la defensa de la vida (Rocha, 2000, p. 164). De hecho, también implica repensar metódicamente a la filosofía y la vida misma: «si el que filosofa es el cuerpo, este es el terreno apto para experimentar, de modo que cualquier filosofía debe surgir como interpretación de lo fisiológico y del tipo de relaciones de fuerza que lo atraviesan y constituyen» (Cifuentes, 2000, p. 183).

[135]

<sup>3</sup> Rocha (2001) señala la diferencia que hay en el alemán entre *der Körper* y *der Leib*. El primer término hace referencia a una aproximación biologicista y materialista del cuerpo; el segundo muestra un acercamiento a su carácter interpretativo. La corporalidad, «como escenario de creación de sentido» (p. 63). La corporalidad es el término más utilizado por Nietzsche.

La hermenéutica genealógica de Nietzsche da pie a una comprensión de todos los fenómenos desde la animalidad y lo corpóreo del hombre: «se profundiza no biologicistamente en la biología humana. Se “hermeneutiza” [...] el mundo de la fisiología» (Conill, 1997, p. 118). También se fisiologiza el mundo de la hermenéutica. En este sentido, en Nietzsche prevalece el cuerpo como punto nodal ante la preeminencia del hombre metafísico y moral. Así, es posible identificar los estados fisiológicos con las maneras de interpretar (Rocha, 2000). Esta lectura no biologicista del cuerpo, sino interpretativa, la aplica Nietzsche a los estados corporales denominados como salud y enfermedad: de un cuerpo biológicamente enfermo puede brotar una valoración afirmativa de la vida y de uno biológicamente sano puede emanar una interpretación decadente. Por tanto, estas ópticas de la vida que median las valoraciones no son determinadas únicamente desde la fisiología, sino también por los contextos sociales y culturales (Rocha, 2000). De esta manera, Nietzsche (1984) contrapone el pensar histórico al metafísico, pues el pecado original de los filósofos es no tener sentido histórico. En esta misma línea, resalta los fenómenos cotidianos como merecedores de atención filosófica (Nietzsche, 2003).

Por tanto, lejos de la comprensión del mundo metafísica, Nietzsche [136] resalta el devenir constante de todas las cosas. Por ello, dirigir la mirada a lo fisiológico permite comprender mejor la hermenéutica nietzscheana, sobre todo porque existe una asimilación entre cuerpo y vida, este último es un concepto central en su filosofía: «el cuerpo es *inmanente* a la vida. Su devenir, su historia, es la de los flujos y reflujos de las fuerzas primarias que lo han formado» (Cifuentes, 2000, p. 199). Estas relaciones de fuerza demarcan lo que es la vida: «este mundo es todo lo contrario de un mundo metafísico. Está presente en todo, porque no hay nada por fuera de estas relaciones» (p. 197). Es dentro del marco de lo relacional que se explican todos los fenómenos vitales: todas las valoraciones son expresiones de determinadas tonalidades afectivas:

La vida misma es para mí instinto de crecimiento, de duración, de acumulación de fuerzas, de *poder*: donde falta la voluntad de poder hay decadencia. Mi aseveración es que a todos los valores supremos de la humanidad les *falta* esa voluntad, que son valores de decadencia, valores *nihilistas* los que, con nombres más santos, ejercen el dominio (Nietzsche, 1987, p. 28).

A partir de lo anterior, se entiende que Nietzsche, al realizar la genealogía de los valores, golpea su martillo contra el nihilismo, que para él está encarnado en el cristianismo y lo moderno. De este modo, para Nietzsche (1984) la interpretación que hace el ideal ascético de la vida está travesada por una voluntad de nada: «ese odio contra lo humano, más aún, contra lo animal, más aún, contra lo material, esa repugnancia ante los sentidos, ante la razón misma, el miedo a la felicidad y a la belleza, ese anhelo de apartarse de toda apariencia, cambio, devenir, muerte, deseo, anhelo mismo» (p. 185). En resumen, el nihilismo es amor a la nada, es querer la nada, pues: «el hombre prefiere querer *la nada* a no querer [...]» (p. 186).

El ideal nihilista resulta de la expresión de una óptica fisiológica enferma. Para Nietzsche (1987), en las concepciones decadentes del cristianismo y del científicismo se establece lo verdadero y lo falso. Frente a esto, el proyecto de la transvaloración hace «una viviente declaración de guerra y de victoria a todos los viejos conceptos de “verdadero” y “no-verdadero”» (p. 36). Así, se hace evidente que el pensamiento nietzscheano tiene un tinte hermenéutico, fisiológico y político:

Pero ¿qué es *la vida*? Vida es voluntad de poder. La vida es *jjerarquía*, estructura aristocrática, sensación de poder, en ella no hay solidaridad ni compasión; de sus procesos se encarga la fisiología (¡hermenéutica!) de Nietzsche, que detecta los procesos de interpretación, valoración y jerarquización, que constituyen la voluntad de poder [...]. La gran política consiste en una hermenéutica fisiológica del poder (como fisiología política), que tiene la tarea de criar (formar) al hombre como dueño y soberano de la tierra (Conill, 1997, p. 191).

[137]

## 2. **La voluntad de poder: una política agonista del sentido**

La voluntad de poder puede abordarse desde una perspectiva hermenéutica que se vincula estrechamente con lo fisiológico (Rocha, 2001, p. 63). Por tanto, es entendida como producción de valoraciones y sentidos que tienen el cuerpo como «centro de gravedad». Para Rocha aquella puede ser comprendida como el despliegue creativo de interpretaciones que se apropián de la realidad. A partir de esta relación entre voluntad de poder y cuerpo es posible realizar una lectura agonista del pensamiento de Nietzsche en la que el «modelo de cuerpo [...] es

agonístico, en él se enfrentan las distintas relaciones de dominio entre las fuerzas que lo han formado. La voluntad de Poder, como vida, es el dinamismo de esas relaciones» (Cifuentes, 2000, p. 183).

Este enseñoreamiento de los «hechos» en el escenario corporal no es entendido por Nietzsche principalmente como «deseo de dominio». Así, lo relevante de «la distinción entre gobernantes y gobernados, no es la afirmación del poder sobre los otros sino, como se ha dicho, una afirmación de la diferencia como precondición para el conflicto y la lucha» (Lemm, 2013, p. 83). En este camino, Rocha (2001) diferencia entre poder —Macht— y dominio —Herrshaft— al subrayar que la voluntad de poder es voluntad de creación. De esta manera, señala que «mientras el poder creador de la voluntad genera y reconoce perspectivas y valoraciones que amplían las posibilidades de ser en el mundo, el deseo de dominio busca acallar las diferencias e implantar el sentido, haciéndolo unívoco y universal» (p. 66). Con base en esto puede afirmarse que, dado que la lucha es por la implantación de valoraciones y sentidos, «la historia entera de una “cosa”, de un órgano, de un uso, puede ser así una ininterrumpida cadena indicativa de interpretaciones y reajustes siempre nuevos [...] la forma es fluida, pero el “sentido” lo es todavía más» (Nietzsche, 1984, p. 88). Es así como la hermenéutica nietzscheana se distancia de la forma metafísica de conocer que busca una esencia:

Si interpretar fuera sacar a la luz una significación enterrada en el origen, solo la metafísica podría interpretar el devenir de la humanidad. Pero si interpretar es apropiarse, violentamente o subrepticiamente, de un sistema de reglas que en sí mismo no tiene significación esencial, e imponerle una dirección, plegarlo a una nueva voluntad, hacerlo entrar en otro juego y someterlo a reglas secundarias, entonces el devenir de la humanidad consiste en una serie de interpretaciones (Foucault, 2008, p. 42).

Es factible afirmar que existe un agonismo interpretativo en la filosofía de Nietzsche: «se trata de una lucha por apropiarse de un territorio, por el reordenamiento o reinterpretación de las relaciones entre las fuerzas primordiales que funcionan como vida corporal» (Cifuentes, 2000, p. 193). Por ello, la historia de un órgano o institución remite a reapropiaciones de voluntades de poder mayores, pues «todo acontecer en el mundo orgánico es un subyugar, un enseñorearse, y que a su vez todo subyugar y enseñorearse

es un reinterpretar, un reajustar [...]» (Nietzsche, 1984, p. 88). Es de este modo que todo fluye una y otra vez de acuerdo con «la esencia de la vida, su voluntad de poder» (p. 90).

Lo característico de la hermenéutica genealógica es reivindicar una racionalidad corpórea «que tiene la virtualidad de incorporar las interpretaciones, las valoraciones, el sufrimiento y la realidad, en una experiencia agonal de la vida» (Conill, 1997, p. 158). De esta manera, es una fisiología de la razón impura, que dirige la atención a lo que la metafísica desdeñó, la que descubre que «la fuerza emergente proviene de la voluntad de poder y consiste en un *interpretar transvalorizador*» (p. 159). Para Conill (1997) la transvaloración inscribe un momento de dominio que da lugar al «giro político» en el periodo final del pensamiento nietzscheano. Es así como ocurre un desplazamiento de la razón estética a la razón política que toma como fuerza hermenéutica a la capacidad de dominio —*Herrschaft*—.

El anterior giro se evidencia en *Así habló Zarathustra* y *El anticristo* en donde el punto de partida agonista se construye en una confrontación afirmativa contra el cristianismo, el espíritu moderno y todo lo que expida olor a decadencia (Conill, 1997). Sobre los evangelios, por ejemplo, Nietzsche dice: «cabalmente la antítesis de toda pugna, de todo sentirse a-sí-mismo-en-la-lucha se ha vuelto aquí instinto: la incapacidad para poner resistencia se convierte aquí en una moral» (Nietzsche, 1987, p. 57). En consecuencia, el cristianismo representa «la exclusión instintiva de toda aversión, de toda enemistad, de todas las fronteras y distancias en el sentimiento» (p. 58). De ahí que el *pathos de la distancia* reivindicado por Nietzsche desde una valoración aristocrática contraste con el modo de valorar cristiano. Justamente, el problema de la jerarquía atraviesa la obra del filósofo alemán y sobre ello en *El anticristo* señala cómo la política de igualdad de derechos del cristianismo «ha hecho una guerra a muerte a todo sentimiento de respeto y de distancia entre los hombres, es decir, al presupuesto de toda elevación, de todo crecimiento de la cultura» (Nietzsche, 1997, p. 76).

[139]

En este sentido, en la doctrina de Jesús no hay lugar para la antítesis ni la contradicción: «le falta absolutamente la libre imaginación del poder-valorar-de-otro-modo y del poder-querer-de-otro-modo» (Nietzsche, 1987, p. 142). Por ello, el filósofo alemán contrapone los valores cristianos —de la pasividad— a los aristocráticos —de la actividad—. Esto, dentro del problema de la jerarquía de los valores, lleva a Nietzsche a denigrar del

cristianismo y de la democracia por su idea de igualdad entre los hombres. De esta manera, se distancia del modelo político moderno, puesto que, para él, tanto el socialismo como la política burguesa se basa en la búsqueda de bienestar. En concordancia, Conill (1997) muestra que «Nietzsche acrecienta el *dinamismo del poder*. Su doctrina no está interesada en establecer de una vez para siempre un poder que garantice la paz y la autoconservación» (p. 187). Por tanto, la mirada agonista del pensamiento de Nietzsche deja ver la irreductibilidad del conflicto, tanto como la inscripción afirmativa del dolor a la vida.

En suma, la dinámica constante de la lucha de fuerzas por el poder implica que no se puede prescindir de esta como fuente de comprensión de los fenómenos sociales. En consecuencia, se requiere un tipo de pensamiento o de razón para leer las relaciones de poder: «la razón se ejercita ponderando (evaluando) las relaciones de fuerza» (Conill, 1997, p. 188). Esta forma de ver renovada es denominada por Nietzsche como perspectivismo: la capacidad de articular la experiencia corporal en la defensa de la multiplicidad de miradas. La vida, con todo y su carga de dolor se convierte en un experimento: «la vida es un medio de conocimiento» (Nietzsche, 1990, p. 186). En este sentido, existe un vínculo entre el pensamiento y la potencia creadora del cuerpo:

[140] En el cuerpo son posibles muchos ensayos, muchas creaciones, eso puede ser la filosofía como una forma de vida. Probar con el cuerpo es permitir que él sea recorrido, experimentado por las fuerzas inmanentes de la vida. Esto es la filosofía como experimento y como riesgo, pero también como transfiguración, porque se puede afirmar a partir de lo que no parece afirmativo (Cifuentes, 2000, p. 183).

Esta posibilidad de transfiguración que se da desde la voluntad de ficción implica crear sentido rechazando el sinsentido. Ahora bien, la tarea no es permanecer en guerra abierta contra los estados de enfermedad, pues una de las maneras de enfrentarlas es pasar de largo: «la capacidad que se tiene de *contener la fuerza*» (Cifuentes, 2000, p. 190). Pese a esta alternativa, no puede negarse el marco relacional de toda actividad: «es interior y exterior a lo viviente, porque es una fluctuación permanente, porque una fuerza es su relación con otras, es decir, de la fuerza no se sabe sino por sus relaciones, por sus aconteceres» (p. 190). De esta manera, no puede, de forma metafísica, establecerse un mundo para siempre. Precisamente, Antonio Cifuentes (2000) resalta que una de las consecuencias de esta lucha

interminable por la reapropiación del sentido es que los regímenes de poder pueden transformarse, ya que están inmersos en las dinámicas temporales.

Por tanto, la «agonística somática» atraviesa las esferas de lo social, lo cultural y lo político. Con base en ella puede establecerse una forma de pensar que anclada en el cuerpo haga frente al pensamiento metafísico que «sólo quiere pensar pensamientos» (Cifuentes, 2000, p. 204). Para que este último no prospere se requiere al otro como polo a tierra. Un otro con el cual no necesariamente estar de acuerdo, sino un amigo otro, surgido de la oposición: «con ello se rescata el principio agonístico de la filosofía, su carácter de amistad, pero en la lucha, en el enfrentamiento con los iguales, en la fortaleza» (p. 205). De este modo, la agonística filosófica entendida como una forma otra de racionalidad estética está vinculada con una razón política. Así, puede abrirse el camino para pensar en una subjetividad que valore-actúe de otra manera, que haga frente a las lógicas nihilista de cerramiento de sentido.

### **3. La voluntad de poder como voluntad de ficción**

Para Rocha (2001), entender la voluntad de poder como voluntad de creación ayuda a comprender mejor la apuesta de Nietzsche por una existencia abierta y afirmativa. Entonces, la «voluntad es en esencia producción de interpretaciones y perspectivas» (p. 65). Estas pueden ser entendidas como máscaras y apariencias que en su despliegue infinito permiten superar los dualismos entre cosa en sí-fenómeno, sujeto-objeto y verdad-mentira. A partir de allí se enfoca la mirada en este apartado, en la noción de voluntad de poder como voluntad de ficción, con el fin de allanar el terreno para postular la posibilidad de la formación de una subjetividad política dadora de sentidos y valoraciones a partir de la óptica de la vida. Una subjetividad que con base en su conciencia de poder tome las riendas de su transfiguración en resonancia con la alteridad.

[141]

Tanto en la obra publicada en vida como en la obra póstuma de Nietzsche existen diferentes maneras de abordar la voluntad de ficción o de ilusión (Vaihinger, 2006). En *Sobre verdad y mentira en sentido extramoral*, Nietzsche (2006) define al hombre como un animal fantástico poseedor de una conducta estética. Este creador de metáforas por medio del lenguaje inventa mundos asentados en el cuerpo que le permiten continuar viviendo a pesar del incansante devenir. Así, gracias al poder de la fantasía, el hombre como un ser artísticamente creador inventa el mundo estable del ser, los

mismos objetos de la realidad y las formas para percibirlas: la causalidad, el número, el tiempo y el espacio. De este modo, el hombre, quien imprime valoraciones (Nietzsche, 1992), establece el sentido de las cosas por medio de la valoración: una y otra vez destruye y rehace el mundo por medio de la aniquilación de los antiguos valores.

Ahora bien, Hans Vaihinger (2006), en *La voluntad de ilusión en Nietzsche*, muestra las diferentes maneras de comprender la voluntad de ficción en los tres períodos de la obra nietzscheana. De este modo, señala que en los escritos de juventud aparecen la apariencia y la ilusión como necesarios no solo para el arte, sino también para la vida: el «hombre superior» es digno del uso consciente de la ilusión (p. 47). Por tanto, la vida, la cultura e incluso el conocimiento se sustentan en ficciones. De esta manera, al conocer cada uno usa sus metáforas favoritas, pues el intelecto trabaja con «símbolos conscientes», imágenes, figuras retóricas y todo el cúmulo de abstracciones.

En los escritos del periodo intermedio, el concepto de ficción tiene un tono menos ditirámico y la palabra mentira es usada con menor frecuencia. Se encuentra que aún es inquietante la posibilidad de hacer un uso consciente del impulso artístico o mítico: «la comprensión del hecho de que las ideas, de cuya falsedad somos conscientes, son necesidades biológicas y teóricas se hace cada vez más clara» (Vaihinger, 2006, p. 54). Así, las creencias de todos los campos, como el científico, son solo «ficciones reguladoras», errores ópticos, es decir, leyes de una perspectiva que nos permiten vivir. La conciencia surge gracias a este mundo fantástico del error y es gracias a la creencia en lo permanente que podemos edificar el mundo del conocimiento: «mientras no ha surgido un mundo imaginario, en contradicción con el flujo absoluto, no ha sido posible erigir sobre tales cimientos una estructura del conocimiento [...] errar es la condición de vivir» (p. 56).

En este sentido, el intelecto es presentado como medio y maestro del engaño: sustancia, identidad y permanencia los encontramos en el mundo luego de que los pusimos ahí: «sólo conocemos *a priori* de las cosas lo que nosotros mismos ponemos en ellas» (Kant, 2006, p. 21). Ahora bien, para Nietzsche «el pensamiento depende del lenguaje, y el lenguaje ya está lleno de presupuestos falsos [...] estos constituyentes míticos y ficticios del lenguaje deben ser empleados con la conciencia de su falsedad»

[142]

(Vaihinger, 2006, p. 57). De este modo, simplificamos las cosas y tomamos la unidad por el todo; actuamos *como si* el mundo fuera simple y unitario. Precisamente, la idea kantiana de que nos asombramos de encontrar las cosas que hemos puesto en la naturaleza produjo una impresión fuerte en Nietzsche: «es justamente esta fuerza de la mente “creadora”, “activa”, su actividad “inventiva”, poética y falsificadora, lo que Nietzsche [...] subraya repetidamente» (p. 60).

De hecho, creación y transformación desempeñan un papel importante en el momento en que Nietzsche nombra a Dioniso como el dios filósofo. «La filosofía de Dionisos se introduce, por lo tanto, no sólo como una solución a problemas no resueltos, sino también como un nuevo “modo de pensar”» (De Santiago, p. 2000, p. 137). Esta nueva forma de pensamiento reconoce el placer que tiene crear y transformar tanto al hombre como a la existencia.

El mundo del ser es un artificio del intelecto ante la imposibilidad de conocer el flujo constante del devenir; sin embargo, «la única existencia de la que tenemos alguna garantía es mudable, no idéntica en sí misma, y posee relaciones» (Nietzsche, citado en Vaihinger, 2006, p. 61). En concordancia, también el mundo moral es una ficción que para Nietzsche resulta útil y con ella hacemos «“*como si* mostráramos el camino a la naturaleza” en nuestros actos, mientras en verdad hemos sido conducidos por ella [...]. Nuestra libertad, nuestra autonomía, es una “interpretación”, es decir, algo “leído en”» (Nietzsche, citado en Vaihinger, 2006, p. 63). Esto muestra el vínculo entre interpretación y ficción, pues la voluntad de poder, dado su carácter hermenéutico, puede entenderse como voluntad de ficción.

[143]

Ahora bien, para Vaihinger (2006) el tercer periodo del pensamiento nietzscheano está atravesado por el problema del «valor de la verdad». Así, Nietzsche se posiciona no solo más allá del bien y del mal, sino también de la verdad y la falsedad: «la perspectiva es la condición básica de toda vida» (Nietzsche, citado en Vaihinger, 2006, p. 68). En este sentido, muestra cómo algunas ficciones se han posicionado como la verdad en sí. Estas ficciones *in malo sensu*, como las metafísicas, cristianas y nihilistas, se arrojan el estatus de realidades. Es de esta manera «cómo el mundo verdadero acabó convirtiéndose en una fábula» (Nietzsche, 1998), y con ello el sujeto que lo representa se hace uno solo con él. De acuerdo con este realce de la capacidad de metaforizar del hombre, para Vaihinger (2006) existe en Nietzsche una metafísica del *como si*:

Existe únicamente un ver perspectivista, únicamente un «conocer» perspectivista; y *cuanto mayor sea el número* de afectos a los que les permitamos decir su palabra sobre una cosa, *cuanto mayor sea el número de ojos*, de ojos distintos que sepamos emplear para ver una misma cosa, tanto más completo será nuestro concepto de ella, tanto más completa será nuestra objetividad (Nietzsche, 1984, p. 139).

#### 4. La constitución relacional de la subjetividad política: conciencia de poder

La cuestión de la subjetividad en Nietzsche debe remitirse indudablemente a algunos elementos y conceptos centrales de su filosofía, entre ellos, tener en cuenta la crítica general de la metafísica, su forma de pensar y de entender las cosas como emanadas de un principio universal y eterno. Detrás del modo de pensar metafísico se encuentra la voluntad de nada, el nihilismo, la negación del sentido y de la vida. Por tanto, una comprensión nietzscheana del sujeto se enmarca en la voluntad de poder que está íntimamente relacionada con la vida: «la vida misma es voluntad de poder» (Nietzsche, 2000b, p. 36). Si se atiende a la constitución relacional de la voluntad de poder, entendida como lucha de fuerzas, pueden comprenderse tanto los fenómenos orgánicos como sociales e incluso al sujeto en el marco de estas relaciones. De igual forma, la definición de la voluntad de poder como cuerpo implica que el sujeto debe pensarse en esa sintonía que es acorde con su proceder interpretativo y, por tanto, ficcional: «nuestro cuerpo, en efecto, no es más que una estructura social de muchas almas. *L'effect c'est moi* [el efecto soy yo]» (p. 43).

De esta manera, se encuentra un nuevo modo de abordar el sujeto y sus formas de valorar, pues este se encuentra dentro de las verdades más sagradas que, para Nietzsche, deben ser desmontadas. En el marco de la filosofía nietzscheana, el sujeto es una de las ficciones necesarias para continuar viviendo frente al flujo constante del devenir. Es posible pensarlo como un campo de fuerzas en constante lucha que no le permiten fijar una identidad. Por ello es posible enfocar la atención en el carácter relacional —social— del sujeto. En este marco de ideas, se explora en este apartado el término de conciencia de poder utilizado por Nietzsche para pensarlo como elemento de la formación de la subjetividad política.

A partir del campo de lo relacional es posible comprender todos los fenómenos, incluidas la subjetividad y la conciencia. Lo vivo, por

ejemplo, es factible gracias a la voluntad de poder y las relaciones de fuerza que «permiten que lo humano individual surja también como cuerpo o, más bien, como sí-mismo [...] nuestra fisiología es inmanente a la vida» (Cifuentes, 2000, p. 199). Por consiguiente, la hermenéutica nietzscheana tiene su punto de partida en el cuerpo y no en la conciencia o en el lenguaje: «el núcleo del ser humano ha dejado de ser la conciencia, como venía siendo habitual en las corrientes preponderantes de la filosofía moderna, y se traslada al organismo» (Conill, 1997, p. 116). Poner lo fisiológico como punto de partida constituye un marco de pensamiento para comprender los retos que tiene la subjetividad en el mundo actual. De igual manera, la crítica de Nietzsche al nihilismo toma fuerza para enfrentar un mundo que convierte en mercancía a todas las cosas, incluidos los recursos naturales y el hombre, incluso el sentido.

Ahora bien, para acercarse a la noción de subjetividad en Nietzsche es necesario remitirse a la problemática de la verdad y del ente (Vernal y Llinares, 2008). Como se afirmó antes, la verdad está sustentada en la ficción, por lo que no importa tanto la verdad por sí misma, sino la actividad interpretativa que la produce. Así, la vida se convierte en el parámetro de medida de los juicios y verdades, con lo que se demuestra que Nietzsche (2000b) está lejos del relativismo absoluto: «la cuestión está en saber hasta qué punto ese juicio favorece la vida, conserva la vida» (p. 25). En Nietzsche ocurre la radicalización del proyecto moderno, en tanto la actividad de interpretar que origina la verdad tiene sus bases en el sujeto (Vernal y Llinares, 2008); sin embargo, señalar que todo es subjetivo es una interpretación más (Nietzsche, 2008, p. 222).

[145]

El sujeto es producido por la acción interpretativa y, dado que esta depende de la voluntad de poder, «es el poder el que es productivo, productor del sujeto mismo» (Conill, 1997, p. 183). En este sentido, las creaciones de la voluntad deben entenderse como expresiones de fuerzas activas o reactivas. Las primeras actúan desde sí mismas, las segundas actúan en respuesta al exterior. La acción de las fuerzas remite a ellas mismas y no a un elemento originario: «tal sustrato no existe; no hay ningún “ser” detrás del hacer, del actuar, del devenir; “el agente” ha sido ficticiamente añadido al hacer, el hacer es todo» (Nietzsche, 1984, p. 52). En suma, no hay un sujeto detrás de la acción que se despliegue como debilidad o fortaleza.

Entonces, es el cuerpo concebido como una pluralidad de fuerzas el que sirve de sustento a Nietzsche para ir en contra de la forma convencional de entender al sujeto. Es decir, el yo no es entendido como una cosa prefijada e idéntica a sí misma, sino que el yo expresa la multiplicidad instintiva y conflictiva del cuerpo: «cuando decimos “yo” nos referimos a una concentración determinada de fuerzas, de energía, a un campo sometido a un equilibrio inestable» (Ávila, 1999, p. 195). Frente a este mundo cambiante, el hombre crea ficciones que le permitan seguir viviendo. Estas son posibles dado «que el hombre es el único animal que tiene conciencia de sí mismo y capacidad de autorreflexión. Pero esta conciencia de sí [...] es también el origen de ideas delirantes, de ficciones [...] de la ficción del yo» (p. 194). Entonces, el sujeto es resultado de la pluralidad y entender el proceso de manera inversa es una manera de negar la vida. Pensar en un sujeto como una unidad cohesionada que produzca la pluralidad es un ejemplo de los peligros que se corre de que las ficciones no sean tomadas como reguladoras, sino como algo real (p. 77).

[146]

Nietzsche critica la mirada dualista para hacer frente a las ficciones que niegan la vida, entre ellas las de la metafísica y las derivadas de la separación entre el ser y la apariencia. Al posicionar el cuerpo como centro de interpretación se replantea el lugar de la conciencia, al entenderla no en oposición a este, sino en continuidad ontológica y axiológica. De igual forma, los dualismos cuerpo-alma, cuerpo-mente, derivados de la separación entre lo sensible y lo inteligible, son puestos en duda (Quejido, 2014). Para Nietzsche, el pensamiento metafísico está cimentado sobre la falsa superstición del alma, «la cual, en cuanto superstición del sujeto y superstición del yo, aún no ha dejado de causar daño» (Nietzsche, citado en Quejido, 2014, p. 48). Por tanto, colocar al espíritu puro como eje del conocimiento es una forma equivocada de buscar la verdad y que no concuerda con el perspectivismo vital. Nietzsche revisa las dualidades impuestas por la metafísica y así, por ejemplo, mediante la revisión de la noción de conciencia, introduce «las esferas de lo lingüístico, de la comunicación y de las relaciones sociales» (Quejido, 2014, p. 49).

Ahora bien, es necesario recordar el piso fisiológico de la filosofía de Nietzsche para comprender también la noción de conciencia: «tenemos que contar entre las actividades instintivas la parte más grande del pensar consciente [...] tampoco es la conciencia antitética de lo instintivo» (Nietzsche, 2000b, p. 24). Por ello existe un realce de los instintos inconscientes sobre

la inteligencia premeditada. Acorde con esto, parte del espíritu aristocrático está ligado a la capacidad de olvido: «no poder tomar mucho tiempo en serio los propios contratiempos, las propias *fechorías*, tal es el signo propio de naturalezas fuertes y plenas, en las cuales hay una sobreabundancia de fuerza plástica, remodeladora, regeneradora, fuerza que también hace olvidar» (Nietzsche, 1984, p. 45). Frente al animal del instante fue necesario, sin embargo, crear una memoria, hacerlo regular para que pudiera hacer promesas. Nietzsche llama «eticidad de la costumbre» al colosal trabajo del hombre sobre sí mismo y por medio del cual se formó «hasta cierto grado, necesario, uniforme, igual entre iguales, ajustado a la regla, y, en consecuencia, calculable» (p. 67). Al terminar este proceso se encuentra el individuo soberano que está al otro lado de la eticidad, aquel al que le es lícito hacerse promesas a sí mismo y mantenerlas ante las adversidades. Él mismo es su medida de valor. En este sentido, por ejemplo, puede existir una sociedad que tenga una «consciencia de poder» que le permitiera «dejar impunes a quienes le han dañado» (p. 83).

Para el individuo soberano saberse poderoso y responsable «se ha convertido en instinto, en instinto dominante: — ¿Cómo llamará a este instinto dominante, suponiendo que necesite una palabra para él? Pero, no hay ninguna duda: este hombre soberano lo llama su *conciencia* [...]» (Nietzsche, 1984, p. 68). Ahora bien, al lado de la noción de conciencia activa, Nietzsche caracteriza la mala conciencia a partir de aquellos que vuelcan sus instintos sobre sí mismos: «todos los instintos que no se desahogan hacia fuera se vuelven hacia dentro [...] ese es el origen de la “mala conciencia”» (p. 96). Esto permite identificar, en todo caso, la posibilidad que tiene el hombre del resentimiento de hacer un cambio en la dirección de los afectos y culparse de su sufrimiento: «el sacerdote es el que modifica la dirección del resentimiento» (p. 147). Precisamente Judith Butler (2001) señala que «Nietzsche atribuye poder creativo o formativo a la conciencia, por lo cual el acto de volverse sobre sí mismo no es solo la condición de posibilidad del sujeto, sino la condición de posibilidad de la ficción, la invención y la transfiguración» (p. 79).

[147]

Del redireccionamiento y transfiguración del espíritu nos habla Zarathustra, de cómo el espíritu se transforma de camello en león y finalmente en niño. El camello obedece sin ver y suplica por ser cargado: «Hay muchas cosas pesadas para el espíritu, para el espíritu fuerte, paciente, en él habita la veneración: su fortaleza demanda cosas pesadas, e incluso las más pesadas

de todas» (Nietzsche, 1992, p. 49). En contra de los valores imperantes se levanta el león para cambiar el «tú debes» por el «yo quiero»: «en lo más solitario del desierto tiene lugar la segunda transformación: el león se transforma aquí en espíritu, quiere conquistar su libertad como se conquista una presa, y ser señor en su propio desierto» (p. 50). Sin embargo, el león rompe las cadenas de obediencia y renuncia a los valores milenarios, más no puede crear nuevos valores. Se necesita que el león se transforme en niño, en un niño que juega en el mar creando nuevos mundos: «inocencia es el niño, y olvido, un nuevo comienzo, un juego, una rueda que se mueve por sí misma, un primer movimiento, un santo decir sí» (p. 51). «Todo lo que es profundo ama la máscara» (Nietzsche, 2000b, p. 69).

### **Conclusiones: la transfiguración de la subjetividad política a partir de la voluntad de ficción**

La crítica realizada por Nietzsche a la metafísica pone en entredicho la idea de un sujeto que fundamenta el mundo y que se postule como una entidad racional transparente y autosuficiente. En todo caso, lejos de desterrar al sujeto, Nietzsche plantea que debe reconocerse que es una ficción necesaria. En este sentido, el filósofo de Röcken posibilita construir [148] nuevas formas de subjetividad y subjetivación a partir del reconocimiento del carácter interpretativo y, por tanto, ficcional de toda experiencia. El sujeto debe entenderse como un organismo fisiológicamente constituido dentro del campo de la lucha entre las fuerzas, acorde con la comprensión de que la voluntad de poder, en tanto cuerpo, se desenvuelve interpretativamente. Esto tiene fuertes implicaciones en el campo de la formación política, al brindarnos un marco alternativo a los registros tradicionales de racionalidad. Poner en el centro del pensamiento y de la acción política a la ficcionalidad del cuerpo hace frente a la forma tradicional de entender la verdad. Desde aquí pueden construirse nuevas maneras y categorías para leer el mundo y la experiencia.

Así, a partir del proyecto de transvaloración de todos los valores, entendido como una empresa política, puede pensarse en la transfiguración de la propia subjetividad y la creación de nuevos valores desde la óptica del cuerpo, la tierra y la vida. Desde la noción de voluntad de poder de Friedrich Nietzsche es posible pensar la formación de una subjetividad política con conciencia de poder del carácter ficcional y relacional de la experiencia, en este sentido se hace frente a la voluntad de nada; además, se

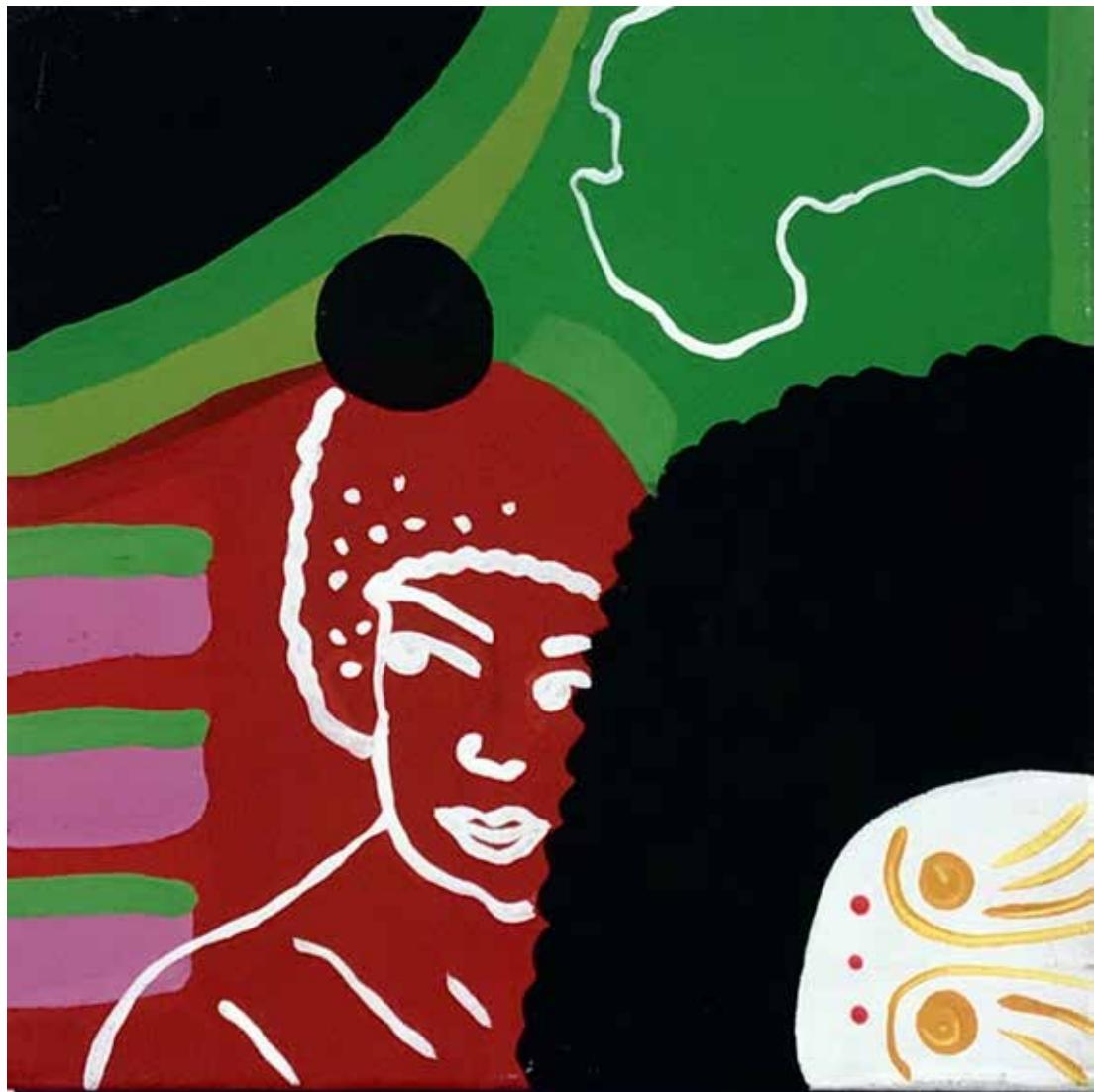
abre el marco de reconocimiento de la alteridad dentro de la irreductibilidad del conflicto. Esto hace que cobre fuerza el pensamiento de Nietzsche en la actualidad para pensar y efectuar formas de subvertir las construcciones convencionales de la realidad, lo que puede ampliarse a diferentes esferas práctico-teóricas como la educativa para comprender tanto las dinámicas de la vida escolar como las de formación de la subjetividad. De este modo, la dimensión estético-política del discípulo de Dioniso permite pensar la cotidianidad escolar desde una óptica política que involucre la formación afirmativa de la subjetividad. Esto puede impactar las categorías tradicionales de construir y entender la organización política.

## Referencias bibliográficas

1. Arenas, Francisco; Giancristofaro, Lucas y Stellino, Paolo. (2009). Prólogo. *Estudios Nietzsche*. 9, pp. 9-13.
2. Ávila, Remedios. (1999). *Identidad y tragedia. Nietzsche y la fragmentación del sujeto*. Barcelona: Crítica.
3. Butler, Judith. (2001). *Mecanismos psíquicos de poder. Teorías sobre la sujeción*. Madrid: Cátedra.
4. Cifuentes, Antonio. (2000). Cuerpo y filosofía en el Zarathustra de Nietzsche. *Universitas Philosophica*, 34-35, pp. 179-207.
5. Conill, Jesús. (1997). *El poder de la mentira. Nietzsche y la política de la transvaloración*. Madrid: Tecnos.
6. De Santiago, Luis. (2000). La apolinización de Dionisos: la estética del último Nietzsche. *Universitas Philosophica*, 34-35, pp. 133-158.
7. Foucault, Michel. (2008). *Nietzsche, la genealogía, la historia*. Madrid: Pretextos.
8. Jara, José. (1998). *Nietzsche un pensador póstumo. El cuerpo como centro de gravedad*. Barcelona: Anthropos.
9. Kant, Immanuel. (2006). *Crítica de la razón pura*. México, D. F.: Taurus.
10. Quejido, Óscar. (2014). ¿Qué hay más allá de la conciencia? La reelaboración nietzscheana de las relaciones cuerpo-mente en términos de poder. *Hybris*, 5 (2), pp. 47-60.
11. Ricoeur, Paul. (2006). La vida un relato en busca de narrador. *Agora*, 25 (1), pp. 9-22.
12. Rocha, Alfredo. (2000). El cuerpo como centro de interpretación. *Universitas Philosophica*, 34-35, pp. 159-178.
13. Rocha, Alfredo. (2001). La voluntad de poder en perspectiva fisiológica: la voluntad de creación como expresión de la salud. *Universitas Philosophica*, 37, pp. 61-94.

[149]

14. Lemm, Vanesa. (2013). *Nietzsche y el pensamiento político contemporáneo*. Santiago: FCE.
15. Nietzsche, Friedrich. (1984). *La genealogía de la moral*. Madrid: Alianza.
16. Nietzsche, Friedrich. (1987). *El Anticristo*. Bogotá, D. C.: Planeta.
17. Nietzsche, Friedrich. (1990). *La ciencia jovial*, Caracas: Monte Ávila.
18. Nietzsche, Friedrich. (1992). *Así habló Zarathustra*. Madrid: Alianza.
19. Nietzsche, Friedrich. (1998). *Crepúsculo de los ídolos*. Madrid: Alianza.
20. Nietzsche, Friedrich. (2000a). *El nacimiento de la tragedia*. Madrid: Alianza.
21. Nietzsche, Friedrich. (2000b). *Más allá del bien y del mal*. Madrid: Alianza.
22. Nietzsche, Friedrich. (2003). *Ecce Homo*. Madrid: Alianza.
23. Nietzsche, Friedrich. (2006). *Sobre verdad y mentira en sentido extramoral*. Madrid: Tecnos.
24. Nietzsche, Friedrich. (2008). *Fragmentos póstumos (1885-1889) Volumen IV*. Madrid: Tecnos.
25. Sánchez Pascual, Andrés. (1984) Introducción. En: Nietzsche, Friedrich. *La genealogía de la moral*. Madrid: Alianza.
26. Vaihinger, Hans. (2006). *La voluntad de ilusión en Nietzsche*. Madrid: Tecnos.
27. Vermal, Juan Luis y Llinares, Juan B. (2008). Introducción. En: Nietzsche, Friedrich. *Fragmentos póstumos (1885-1889) Volumen IV*. Madrid: Tecnos.



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

*Afrikans*

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Reforma Rural Integral y construcción de paz para las mujeres en Colombia\*

Vanesa Botero Blandón (Colombia)\*\*  
Ana María Serrano Ávila (Colombia)\*\*\*

## Resumen

A partir de una perspectiva feminista, este artículo plantea que la propuesta de Reforma Rural Integral (RRI) puede contribuir a mejorar las desigualdades epistémicas entre hombres y mujeres dentro del contexto rural. Se revisó cómo ha avanzado la implementación de esta reforma pactada como parte del Acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Gobierno colombiano. Para ello se construyó la Matriz IMEG-Paz, en la cual se identificaron las medidas con perspectiva de género incluidas en la RRI y se les dio seguimiento por medio de la triangulación de la información obtenida en una amplia revisión documental. Hasta el momento, preocupan los limitados avances en los tres puntos que la conforman. Estos avances se han centrado hasta el momento en la adecuación institucional y normativa, más que en la materialización en la vida de las mujeres. También preocupa la falta de una estrategia clara que permita hacer el monitoreo a la implementación del Acuerdo final con enfoque de género, especialmente en su condición territorial.

[152]

## Palabras clave

Construcción de Paz; Reforma Rural Integral; Feminismo; Enfoque de Género; Colombia.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2020 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2021

\* Artículo derivado de la investigación realizada en el Grupo Observatorio Público, Tecnológico de Antioquia, *Descripción y seguimiento de las medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC en Antioquia*. Aprobado en convocatoria interna de CODEI (2018), aprobado en Acto del 18/01/2019, código 206001155.

\*\* Polítologa. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: vanesa.botero@tdea.edu.co - Orcid: 0000-0003-3859-3908 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=2pvQrOUAAAAJ>

\*\*\* Economista. Magíster en Gestión Pública. Grupo Observatorio Público y docente investigadora de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: amserrano@tdea.edu.co - Orcid: 0000-0002-4828-6496 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=nSUHnXUAAAAJ>

## Cómo citar este artículo

Botero Blandón, Vanesa y Serrano Ávila, Ana María. (2021). Reforma Rural Integral y construcción de paz para las mujeres en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 152-182. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a07>

# Comprehensive Rural Reform and Peacebuilding for Women

## Abstract

From a feminist perspective, this article consider that the Comprehensive Rural Reform (RRI) proposal can contribute to improving epistemic inequalities between men and women within the rural context. It was reviewed how the implementation of this reform agreed as part of the Peace Agreement between the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) and the Colombian Government has progressed. For this, the IMEG-Peace Matrix was constructed, in which the measures from a gender perspective included in the RRI were identified and followed up by triangulating the information obtained in an extensive documentary review. So far, the limited progress in the three points that make it up is worrying. These advances have focused on institutional and regulatory adaptation, rather than on materialization in the lives of women. There is also concern about the lack of a clear strategy that allows monitoring the implementation of the Final Agreement with a gender perspective, especially in the territories.

[153]

## Keywords

Peacebuilding; Comprehensive Rural Reform; Feminism; Gender Approach; Colombia.

## Introducción

La labor de terminar el prologando y complejo conflicto armado colombiano ha sido una tarea igualmente larga y difícil. Los mayores esfuerzos por encontrar una solución negociada a la confrontación armada en el país se han dado a partir de la década de 1980. Entre 1981 y 2016 tuvieron lugar ocho acuerdos humanitarios y de cese al fuego, y nueve acuerdos de paz (Valencia, 2017). El más reciente hito en la búsqueda de paz fue el acuerdo firmado en 2016 entre dos de los principales actores del conflicto interno colombiano: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano en cabeza del gobierno de Juan Manuel Santos.

Encontrarle solución a un conflicto de más de medio siglo, de múltiples actores, causas y modalidades, no es una tarea sencilla. Posiblemente por ello el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) es un documento extenso y comprensivo en el cual confluyen diferentes temas y enfoques conducentes a la implementación de una serie de medidas y reformas institucionales que se plantean como necesarias para solucionar algunas de las causas históricas de la violencia, reversar o reparar, hasta donde sea posible, los efectos del conflicto y construir una paz que perdure en el tiempo.

[154]

El primer punto del Acuerdo Final es la Reforma Rural Integral (RRI). El problema agrario hace parte de la historia del país, y se encuentra en la raíz del conflicto armado. De hecho, la mismas FARC-EP son una guerrilla de origen campesino que desde sus inicios en 1964 reclamaba la importancia de una reforma rural en su Programa Agrario (CNMH, 2014). La conexión entre la cuestión agraria y el conflicto, la reaparición en el presente siglo de la discusión sobre la tierra, especialmente vinculada a los debates en torno al despojo, el desplazamiento y la restitución (GMH, 2010), y las demás problemáticas asociadas a la ruralidad, como lo son el abandono estatal, la pobreza, la escasa provisión de bienes y servicios públicos, la desigualdad, entre otras, derivó en que el primero de los seis puntos del Acuerdo Final fuera la RRI.

La RRI se desarrolla por medio de tres componentes básicos: a) acceso, restitución, uso y formalización de la tierra —en adelante, Tierras—; b) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y c) Planes

Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI). Asimismo, otra cuestión clave en el Acuerdo final es el enfoque de género. El presente artículo, cuyo objetivo es indagar cómo ha sido hasta el momento la implementación del enfoque de género de la RRI, asume este enfoque desde una perspectiva feminista. Es decir, que el punto de vista del que parte el análisis es que las medidas establecidas deben favorecer la superación del estado de opresión e inequidad en el que se encuentran las mujeres, particularmente, las mujeres rurales.

La perspectiva de género es un estrategia metodológica y epistemológica propuesta desde el pensamiento feminista para visibilizar, comprender y analizar las consecuencias negativas que tiene el sistema político patriarcal en el proyecto de vida de las mujeres y, en concordancia, proponer o emprender acciones encaminadas a la superación de las desigualdades generadas por este sistema de relacionamiento sexual y social (Lagarde, 1994). Es importante señalar que una de las consecuencias de las miradas jerárquicas y hegemónicas que tienen las estructuras de poder masculina es la condición subalterna que recae sobre la subjetividad. En el caso concreto de las mujeres campesinas y desde una mirada interseccional, recaen no solo opresiones y desigualdades de sexo genéricas con sus implicaciones materiales, sino que también se presentan marginaciones heredadas de su condición de sujeto colectivo campesino.

[155]

En términos generales, el Acuerdo final propone acciones afirmativas encaminadas a la disminución de los sesgos de género en el ámbito rural; no obstante, una cosa es lo acordado y otra su implementación. De ahí que sea indispensable darle seguimiento a uno de los grandes logros en cuanto al tema de paz con perspectiva de género, producto de la acción-reflexión del movimiento social de mujeres y feminista en su expresión más global, que encuentra su génesis en la posguerra y que se materializó en acciones como la aprobación de Resolución 1325 de 2000 y las resoluciones subsecuentes sobre las mujeres, la paz y la seguridad aprobadas por el Concejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La metodología de la investigación, aparte de proponer a la perspectiva de género como marco epistémico y metodológico, se basó en la revisión documental y para alcanzar el propósito del artículo se examinaron el Acuerdo final y su normatividad asociada, el Plan Marco de Implementación (PMI), y el documento con las 4606 iniciativas Plan de Acción para la Transformación

Regional (PATR) con etiqueta Género y mujer enviado por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). También se examinaron los informes de gestión de diversas entidades públicas y los informes de seguimiento realizados por organizaciones como el Instituto Kroc; la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac); la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, ONU Mujeres, Humanas Colombia, Sisma Mujer y Red Nacional de Mujeres; además, se complementó la información con artículos académicos y datos suministrados por el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SI IPO 2.0 (SI IPO) y el Observatorio de Tierras Rurales (OTR), y comunicaciones llevadas a cabo con la ART por medio de derechos de petición.

Se utilizó como instrumento para el análisis de la información la Matriz Mujer y Enfoque de Género para la Paz (Matriz IMEG-Paz), la cual fue elaborada por las investigadoras para identificar y darle seguimiento a las medidas a favor de las mujeres. En ella se triangularon las iniciativas identificadas en el Acuerdo final con la información obtenida de la revisión documental; además, está contó con una sección específica para trabajar las iniciativas PATR marcadas por la ART con la etiqueta Género y mujer rural, las cuales se clasificaron de la siguiente manera:

- [156]
- 0 = No se identifica enfoque de género o medida a favor de las mujeres.  
No es clara la razón de su marcación por parte de la ART.
  - 1 = Solo incorpora lenguaje incluyente.
  - 2 = Se identifica enfoque de género o medida a favor de las mujeres.

En este sentido, los criterios utilizados en la investigación para seleccionar las iniciativas de mujer y enfoque de género, que se corresponden con los utilizados por la Matriz IMEG-Paz en general, fueron:

- Que la iniciativa hiciera explícita mención a medidas a favor de las mujeres, descartando aquellas que se limitaran a utilizar un lenguaje incluyente. Aunque es importante que las iniciativas nombren a las mujeres, por ejemplo, mencionar «campesinos y campesinas», esto por sí solo no las configura como medidas afirmativas, así como su omisión no significaría que son exclusivas para hombres.

- Que la iniciativa incorpore de forma expresa el enfoque de género, excluyendo las que de manera general indiquen tener enfoque diferencial. Puesto que este enfoque incluye muchos otros grupos poblacionales y, de hecho, la mayoría corresponden a enfoque diferencial étnico.
- Que la iniciativa contemple medidas para población LGBTI.
- Que la iniciativa, pese a no cumplir con ninguno de los tres criterios anteriores, aborden problemáticas que social e históricamente han sido asociadas a las mujeres, como lo son el embarazo adolescente, las unidades materno-infantil, la violencia basada en género, los derechos sexuales y reproductivos, la prostitución, entre otros.

La parte expositiva de los resultados de la investigación, que se desarrolla a continuación, está de conformidad con los tres componentes de la RRI; sin embargo, antes es necesario hacer algunas precisiones conceptuales.

## 1. Enfoque de género y construcción de paz para las mujeres rurales

[157]

Una de las primeras interpelaciones hechas desde el pensamiento feminista se fundamenta en develar violencias epistémicas producidas por las estructuras de poder patriarcal y sus consecuencias en la materialidad y en la subjetividad del proyecto vital de las mujeres. No obstante, las mujeres hemos sido capaces de nombrar y colectivizar nuestras opresiones en clave de buscar soluciones a las problemáticas que generan dichas opresiones, pero, sobre todo, con un sentido de preservación de la existencia y de la vida misma. La construcción epistemológica feminista que aborda problemas ontológicos es un ejemplo de cómo se articula la reflexión y la acción de forma colectiva producto de una experiencia histórica acumulada, dando paso a una politicidad de la cotidianidad en clave femenina (Segato, 2018, p. 17).

En las últimas tres décadas la comprensión y práctica en torno a la construcción de paz ha ido cambiando. Desde esta perspectiva, uno de los temas abordados y reflexionados durante la cuarta Conferencia Mundial de Mujeres realizada en Beijín en 1995 (UN Women, s. f.) fueron las problemáticas de las mujeres rurales en torno a la violencia, la pobreza y el acceso al uso y tenencia de la tierra. Estas problemáticas han suscitado

profundas reflexiones y análisis en el contexto colombiano, entendiendo que a consecuencia del conflicto armado en el país se presentan fenómenos como el desplazamiento y el despojo, y que juntos traen consigo el deterioro de las condiciones de vida de las mujeres campesinas.

Así las cosas, desde el decenio de 1990 se ha apostado por procesos de paz más locales, con extendida participación de otros actores diferentes a los armados en los cuales se involucre activamente a la sociedad civil y con una agenda amplia sobre los temas que engloba la paz, vista no ya desde el minimalismo de la ausencia de conflicto, sino como un proceso multidimensional a largo plazo (Rettberg, 2013).

Un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, por tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen a los acuerdos formales de paz. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de construcción (Lederach, 2007, p. 54).

[158] En este sentido, la construcción de paz es un proceso que exige su apropiación por parte de la sociedad y la implementación de una serie de acciones que van más allá de las negociaciones, las cuales empiezan con anterioridad y se extienden en el tiempo en la búsqueda de escenarios más pacíficos.

El género, como organizador social, influye en la forma como hombres y mujeres experimentan el mundo. La categoría analítica de género pretende desesencializar y desbiologizar la noción del sujeto mujer, dando cuenta de que «las representaciones dominantes y hegemónicas, organizan el mundo de la sexualidad, de los afectos, de los roles sociales y de la personalidad» (Segato, 2018, p. 28). El conflicto armado, la construcción de paz, y el desarrollo social no se escapan a este horizonte político. Por lo tanto, un proceso de paz que realmente le apueste a generar una transformación democrática debe contener un sentido diferenciador en cuanto a las afectaciones que tiene la violencia directa producto de la guerra en los sujetos y, desde este punto de vista, incluir los sentires y reclamos de mujeres y hombres de manera diferencial. Así fue entendido en las negociaciones de paz de La Habana, razón por la que se incorporó de manera transversal

el enfoque de género. En el primer punto del Acuerdo final se concibe el enfoque de género como:

[E]l Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 12).

Aunque muchas veces en el Acuerdo final, más que entender el enfoque de género como una categoría analítica, parece equipársese al término mujer, lo cierto es que, al hacer uso de este enfoque, que es relacional, sí se evidencia la situación de subalternidad social de las mujeres respecto a los hombres.

En articulación con lo mencionado anteriormente, las políticas agrarias del país por mucho tiempo fueron pensadas no desde enfoques diferenciales y de género, sino familistas y patriarcales, en las que se daba preponderancia a los hombres como jefes de hogar, desconociendo los aportes de las mujeres rurales; esto, aunado a las distintas leyes, normas consuetudinarias, costumbres y falta de registros y datos sobre la tierra desagregados por sexo han contribuido al escaso acceso formal a la propiedad por parte de las mujeres campesinas (UNFPA y ONU-Hábitat, s. f.; Meertens, 2016b). Dentro del contexto colombiano de conflicto armado y desplazamiento, esto plantea retos adicionales para reparar y dar garantías de no repetición de la violencia sexual, simbólica, física, económica y patrimonial que han sufrido las mujeres campesinas colombinas, especialmente en las zonas priorizadas por los PDET.

[159]

La implementación de los programas acordados en la Mesa de La Habana tendrá que enfrentarse, a nivel local, a las fuerzas que se oponen a la democratización y a la justicia de género, presentes no solo en las prácticas tradicionales de la sociedad campesina, sino en las prácticas de poder de viejas y nuevas fuerzas acumuladoras de tierras (Merteens, 2016b, p. 20).

En consecuencia, se hace indispensable la adopción de medidas que contribuyan a superar las inequidades y discriminaciones que sufren las

mujeres,<sup>1</sup> y por extensión, la necesidad de continuar haciendo investigación feminista sobre el tema, entendida como la que busca «mejorar la condición de las mujeres» (Bartra, 2010), a fin de aportar desde la academia y de la sociedad al anhelo de construir paz territorial para las mujeres, en general, y para las mujeres rurales, en particular. Resulta claro que dimensiones como la feminización de la pobreza, el problema del acceso, uso y tenencia de la tierra, la casi exclusividad en la dedicación de las mujeres a las labores del cuidado y la falta de acceso a una educación que les permita una mayor inserción y participación en espacios deliberativos están directamente relacionadas con la ausencia de oportunidades y de acceso a derechos de las mujeres rurales. En ese sentido, existe una deuda social y epistémica de sacar de la marginación y subestimación a las mujeres, su identidad y las relaciones de género en contextos rurales (Ortega, 2015).

Una de las estrategias para superar la discriminación y desigualdad estructural que han venido incorporando los Estados desde mediados del siglo xx son las denominadas acciones afirmativas o medidas afirmativas, que no limitan la igualdad a su dimensión formal, sino que se encaminan a la búsqueda de una igualdad sustancial, «en virtud de la cual deben ser removidos, o por lo menos reducidos, “los obstáculos de orden económico y social que [...] impiden el pleno desarrollo de la persona humana”» (Ferrajoli, 2019, p. 174). En tal sentido, son cada vez más las acciones afirmativas que se adoptan como recurso, de carácter temporal, para combatir las desventajas históricas que recaen sobre las mujeres a consecuencia de la discriminación por género (Pérez, 2010). Sobre este particular, el Acuerdo final establece que: «Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual»; agrega que estas medidas diferenciadas les deben garantizar a las mujeres participación y representación equitativa, y acceso igualitario a todos los programas; además, «el enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, pp. 193-194).

[160] <sup>1</sup> Aunque el enfoque diferencial y de género también implica el reconocimiento de las experiencias propias de las disidencias sexuales, este aspecto es menos desarrollado en el Acuerdo final. A pesar de que el presente trabajo se centra en las medidas con enfoque de género a favor de las mujeres, se toman en cuenta algunas de estas iniciativas plasmadas en los PDET, en el entendido de que las identidades y orientaciones no normativas hacen parte integral de las vivencias interseccionales de las mujeres en los territorios.

Con base en lo anterior, se puede inferir que el Acuerdo final establece dos disposiciones distintas, pero complementarias: la transversalización del enfoque de género en la implementación general y la adopción de medidas afirmativas particulares. En cuanto a la cantidad de medidas específicas que al respecto contiene el Acuerdo, la cifra cambia dependiendo de la fuente, como se puede observar en la tabla 1. Estas discrepancias obedecen principalmente a los criterios utilizados por los y las autoras de los diversos informes al momento de ubicar, clasificar, filtrar y definir las medidas a las cuales darle seguimiento. Por su parte, el PMI elaborado por el Gobierno para orientar la implementación del Acuerdo —y discutido en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) que realizó una serie de salvedades sobre el documento—, contiene 51 indicadores para la transversalización del enfoque de género.

**Tabla 1.** Medidas con enfoque de género en el Acuerdo final, según los principales informes publicados.

Institución que produce el informe	Año	Cantidad	
		Acuerdo	RRI
ONU Mujeres	2017	100	27
Humanas Colombia, Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres	2017	122	25
Grupo Género en la Paz (GPAZ). Grupo integrado por distintas organizaciones.	2019	122	25
Instancia Especial de Mujeres	2019	100*	27
Instituto Kroc	2020	130	39
Gobierno Nacional (PMI)	2018	51**	19**

\* Las misma 100 medidas del informe de ONU Mujeres.  
\*\* Indicadores.

[161]

Fuente: elaboración propia a partir de ONU Mujeres (2018); Instituto Kroc (2020); Humanas Colombia, Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres (2017); Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2019); GPAZ (2019); DNP (s. f.).

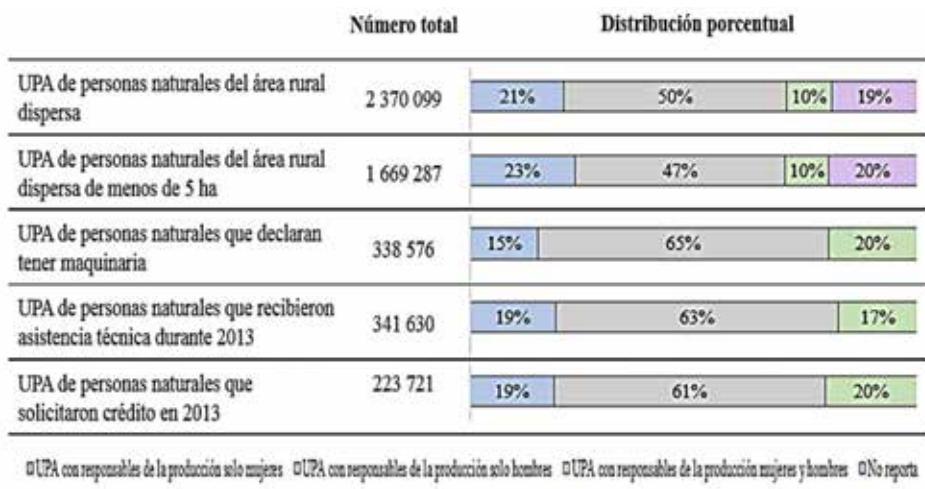
Análogamente, la cantidad de medidas identificadas en el primer punto del Acuerdo también difiere de un informe a otro (véase tabla 1). La presente investigación distinguió 26 medidas por medio de la matriz IMEG-Paz, las cuales son detalladas a continuación y divididas en los tres grandes subtemas de la RRI: Tierras, PDET y PNRRI. La información se complementará con

los principales avances en su implementación en el ámbito nacional hasta octubre de 2020.

## 2. Acceso, restitución, uso y formalización de la tierra (Tierras)

La Ley de Reforma Agraria 160 de 1994, así como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011, empiezan a abandonar las políticas familistas y a reconocer los aportes y necesidades de las mujeres rurales; sin embargo, las realidades sociales y prácticas excluyentes naturalizadas por la familia, la comunidad y los funcionarios del Estado (Meertens, 2016a) han llevado a que la situación de las mujeres en relación con la tierra continúe siendo desventajosa (véase gráfica 1).

**Gráfica 1.** Mujeres productoras. Unidades de Producción Agrícola (UPA) de personas naturales en el área rural dispersa según el sexo.



[162]

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2016).

Dicha situación ha sido empeorada por el conflicto armado. En el Auto 092 de 2008, en referencia a las mujeres desplazadas, la Corte Constitucional manifiesta que:

Antes del desplazamiento eran propietarias de tierras. Sin embargo, es claro que las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de

sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor, etc. (III.1.8.).

Teniendo en cuenta este escenario, el subtema de tierras en el Acuerdo desarrolla diversas medidas que tienen como objetivo beneficiar a las campesinas, en la Matriz IMEG-Paz se identificaron nueve exactamente (véase cuadro 1), aunque hay algunos avances en su implementación todavía no son significativos. Esto preocupa, puesto que del acceso de las mujeres a tierras depende también la implementación de otras medidas como el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios o el acceso a líneas de crédito especiales.

**Cuadro 1.** Medidas mujeres rurales y enfoque de género: Tierras.

Resumen medida	Principales avances en la implementación
Fondo de Tierras: priorización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tierra ingresada al Fondo: 1 381 633 ha.</li> <li>- Priorización en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) para acceso y formalización (Decreto Ley 902 de 2017).</li> <li>- Baldíos adjudicados —no necesariamente a través del Fondo— a mujeres: 19 729, que representan un área de 353 329 ha (30% del total).</li> <li>- 1471,28 ha entregadas a 825 mujeres a través del Fondo.</li> </ul>
Plan de formalización: facilitar acceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todavía no hay Plan de Formalización Masiva.</li> <li>- 358 405,06 ha formalizadas y adjudicadas —con normatividad previa— a 22 945 mujeres.</li> </ul>
Subsidio integral para compra de tierras: priorización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 452 familias en cabeza de mujeres se han beneficiado de los subsidios (50,1 % del total).</li> </ul>
Línea de crédito especial para compra de tierras: priorización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de la Línea Especial de Crédito (LEC) con medidas para las mujeres (Resolución 4 de 2019 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario [CNCA]).</li> </ul>
Nueva Jurisdicción agraria: asesoría legal y formación especial*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de Ley 134/2020C, «Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria», y que contemplaba medidas especiales para las mujeres. Archivado por falta de agendamiento.</li> </ul>
Nueva jurisdicción: protección de los derechos sobre la tierra*	

[163]

**Cuadro 1.** (Continuación).

<b>Resumen medida</b>	<b>Principales avances en la implementación</b>
Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC) sobre uso y tenencia de tierra: participación mujeres y sus organizaciones	- 45 276 mujeres atendidas en las Casas de Justicia con el Programa de Conciliación en Equidad (60% del total), incluidos conflictos agrarios y por tierras.
Instancia de alto nivel para formulación de lineamientos sobre uso de la tierra: representación equitativa*	- Creación del Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (Decreto 2367 de 2015). No hay medidas específicas sobre representación de las mujeres.
Catastro multipropósito: información desagregada por sexo*	- CONPES 3958 de 2019, que define la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

\*Medidas sin indicador PMI.  
Datos del cuadro con fecha de corte de julio de 2021.

Fuente: elaboración propia a partir de OTR (s. f.); CPEC (2021); Presidencia de la República (2015; 2017); DNP (s. f.); CNCA (Resolución 4 del 8 de mayo de 2019); Ministerio de Justicia y del Derecho (Proyecto de Ley 134 del 20 de julio de 2020).

[164]

Al poco avance en la implementación en este subtema —o nulo, como en el caso de la jurisdicción agraria— se le suma la falta de información clara disponible para hacerle seguimiento. Entre las principales dificultades halladas están: i) no siempre se hace la distinción de qué porcentaje de implementación se debe realmente a los mecanismos concertados en el Acuerdo y qué porcentaje a otros anteriores, como en el caso de la adjudicación de tierras; ii) las cifras varían entre instituciones y no siempre se utiliza la misma unidad de medida; iii) la información se encuentra dispersa y en su mayoría no está desagregada por sexo; iv) las fuentes de información como el SI IPO, que debería reunir la información para facilitar el seguimiento, tiene muchos indicadores sin ficha técnica o con datos desactualizados o no desagregados; y v) en el caso del Fondo de Tierras, el indicador se enfoca más en cuánta tierra entra al Fondo y no en cuánta de distribuye. En cuanto a esto último, la Secretaría Técnica advierte que la caracterización del estado de los predios del Fondo de Tierras no está completa, por lo que no es posible verificar cuántas hectáreas están realmente disponibles para su entrega, a lo que se añade la confusión que hay en el indicador entre acceso y formalización de tierra, obstaculizando conocer el avance real de cada una de estas dos acciones que obedecen a objetivos y medidas diferentes (Cinep y Cerac, 2020b).

La medida referente a la priorización en el acceso a la LEC para compra de tierras es un ejemplo que ilustra lo limitado que es hasta el momento el SI IPO para el análisis de la implementación de lo acordado. Esta medida es de las pocas que no solo cuenta con un indicador asociado en el sistema, sino dos: el primero es «línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada», el cual aparece con un avance de 100% debido a la Resolución 4 de 2019 de la CNCA, independientemente de que las mujeres realmente hayan accedido a esta; sin embargo, el segundo indicador, «porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras», sí respondería al acceso. La forma de cálculo del avance en el indicador, según la ficha técnica, es la cantidad de mujeres que acceden a la LEC para compra de tierras sobre el número total de personas por 100, ya que, hasta junio de 2021, 108 personas habían accedido a la LEC y de estas 31 serían mujeres, significa que 28,7% de los que han accedido a la LEC son mujeres y, puesto que la meta del indicador era 27% —muy tímida—, habría 106% de avance en la medida para 2021. Ahora bien, que 31 mujeres accedan en medio año a la LEC para compra de tierras en Colombia no parece dar cuenta del elemento transformador para la ruralidad planteado en el espíritu del Acuerdo, y ese es el caso de la mayoría de los indicadores.

Es fundamental, por lo tanto, mejorar los sistemas de información y avanzar en una implementación que realmente facilite el acceso de las mujeres a tierra, sea a través de adjudicación, subsidio, compra, formalización o restitución. Esta última no solo desde su dimensión material, sino también desde lo social y simbólico (Meertens, 2016a).

[165]

### 3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los PDET buscan llevar la transformación estructural del campo que plantea la RRI a zonas del país priorizadas por ser los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado, y por sus altos índices de pobreza, debilidad institucional y presencia de economías ilícitas. En total, fueron priorizados 170 municipios agrupados en 16 subregiones. El enfoque territorial de estos programas implica considerar y reconocer las características y necesidades propias de cada lugar (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016), para lo cual es imprescindible la participación de los habitantes de estos territorios en la formulación, implementación y seguimiento de los distintos planes, pactos y proyectos que conforman los PDET.

El Acuerdo final advierte la importancia de la participación de las mujeres rurales en la transformación del campo. Es en este sentido que apunta la única medida explícita identificable en cuanto a los PDET (véase cuadro 2). No obstante, pese a ser la única expresa, al ser los PDET la vía de priorización de la RRI, estos deberían dar cuenta, tanto a nivel de disposiciones generales como específicas para las mujeres, de todo lo pactado respecto a tierras y PNRRI. Por su parte, el Decreto Ley 893 de 2017, en concordancia con el Acuerdo, estableció que los PDET debían incorporar un enfoque de género para las mujeres rurales.

**Cuadro 2.** Medidas mujeres rurales y enfoque de género: PDET.

Resumen medida	Participación de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de los PDET
<b>Principales avances en la implementación</b>	
Entre agosto de 2017 y febrero de 2019 instituciones públicas y privadas, organizaciones civiles y representantes de la comunidad construyeron, bajo la coordinación de la ART, los PDET de las 16 subregiones priorizadas. Este proceso se desarrolló con una metodología participativa dividida en 3 fases: i) Veredal: se elaboraron 305 PCTR (161 pactos comunitarios y 144 pactos comunitarios étnicos). Participaron 61 126 mujeres (41% de los participantes). ii) Municipal: con base en los PCTR se construyeron 176 PMTR. 6340 mujeres participaron (38%). iii) Subregional: se formularon los 16 PATR que anexan a los PMTR. 1584 mujeres participaron (37% del total). En todas las fases se concibieron iniciativas específicas para mujeres.	

[166]

Fuente: elaboración propia a partir de la ART (comunicación personal, radicados 20206300050032 y 20206300050052, septiembre 23, 2020).

Aunque aproximadamente 41% de las personas que asistieron al proceso de construcción de los PDET en las distintas fases fueron mujeres y que la ART diseñó diversas estrategias y herramientas para incentivar dicha asistencia, la participación efectiva de las mujeres tuvo una serie de limitaciones y dificultades.

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación indicó en uno de sus informes como principales problemas el lenguaje técnico de los funcionarios, lo que provocó que muchas de las iniciativas de las mujeres fueran modificadas; el limitado conocimiento de las mujeres en

relación con el funcionamiento del proceso PDET; la insuficiente capacitación de los funcionarios en asuntos de género; la dificultad para plasmar en la etapa subregional las iniciativas con enfoque de género concebidas en la fase veredal; y el entendimiento de la participación de la mujeres por parte de las instituciones más como una cuestión de cuotas y números que como un ejercicio de real acceso a las discusiones en condiciones igualitarias (Cinep y Cerac, 2018).

A esto se le suma las problemáticas propias del contexto: dificultades para desplazarse desde y hacia las zonas rurales; largas jornadas de trabajo de las mujeres, en gran medida, relacionadas con las labores de cuidado; poca formación en temas participación por parte de ellas; y escasa disponibilidad de traductores que posibilitaran una real participación de las mujeres indígenas. Asimismo, hubo un vacío en la estrategia de participación que diseñó la ART en lo que concierne a la población LGBTI (Cinep y Cerac, 2018) —esta última es una constante en toda la implementación del Acuerdo final—.

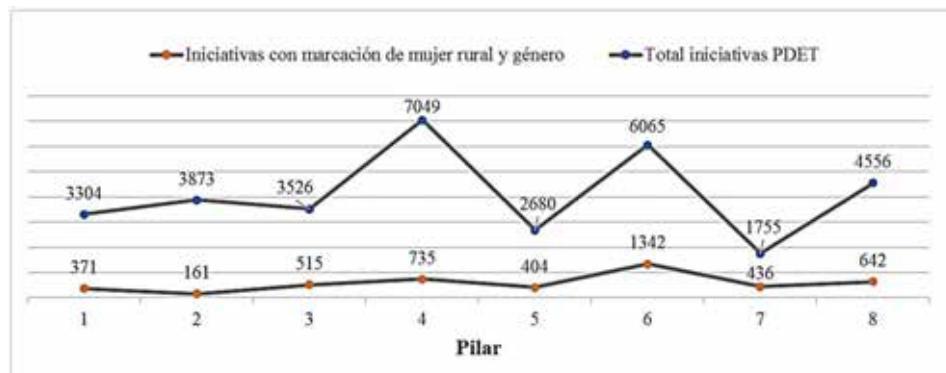
Incluso con todas sus limitaciones, la construcción de los PDET sigue siendo un importante ejercicio participativo para las mujeres que contribuye a su fortalecimiento como actoras en el desarrollo rural y que deja como resultado que diversas iniciativas encaminadas a superar las desigualdades históricas de las mujeres rurales quedaran pactadas en los PMTR y en los PATR. La metodología para la construcción de estas iniciativas se desarrolló en torno a ocho pilares que se corresponden a diferentes puntos del Acuerdo.

[167]

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
2. Infraestructura y adecuación de tierras.
3. Salud rural.
4. Educación rural y primera infancia.
5. Vivienda, agua potable y saneamiento básico.
6. Reactivación económica y producción agropecuaria.
7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

En las 16 subregiones PDET se elaboraron 4606 iniciativas con marcación de mujer rural y género (véase gráfica 2).

**Gráfica 2.** Distribución en los pilares de las iniciativas PDET y con marcación de mujer rural y género.



Fuente: elaboración propia a partir de la ART (comunicación personal, radicado 20212300048592, mayo 28, 2021).

Tanto en las medidas generales como en las que tienen marcación mujer rural y género los pilares con mayor cantidad de iniciativas fueron el 4 (educación), el 6 (reactivación económica) y el 8 (construcción de paz). En el caso de las mujeres primaron las iniciativas en torno a lo económico; sin embargo, en la sistematización y clasificación desarrollada por medio de la Matriz IMEG-Paz a estas iniciativas marcadas por la ART solo se identificaron como medidas para mujeres o con enfoque de género 1814 (véase tabla 2).

**Tabla 2.** Iniciativas con marcación mujer rural y género, desagregadas por subregión.

Subregión	Iniciativas con marcación mujer rural y género		Diferencia
	ART	Matriz IMEG-Paz	
Pacífico Medio	13	13	0
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	169	116	53
Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	182	78	104
Urabá Antioqueño	105	68	37
Macarena-Guaviare	324	96	228
Sur de Córdoba	138	81	57
Sur de Bolívar	118	41	77
Montes de María	538	244	294

**Tabla 2.** (Continuación).

Subregión	Iniciativas con marcación mujer rural y género		Diferencia
	ART	Matriz IMEG-Paz	
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	514	235	279
Arauca	166	121	45
Catatumbo	278	53	225
Chocó	195	63	132
Sur del Tolima	203	78	125
Alto Patía y Norte del Cauca	1179	285	894
Putumayo	305	159	146
Pacífico y Frontera Nariñense	179	83	96
<b>Total</b>	<b>4606</b>	<b>1814</b>	<b>2792</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz IMEG-Paz y la ART (comunicación personal, radicado 20212300048592, mayo 28, 2021).

Esta discrepancia corresponde a la diferencia de criterios utilizados en el tratamiento de las iniciativas. Mientras que la Matriz IMEG-Paz utilizó la metodología indicada al principio del artículo, la ART expresa que, teniendo en cuenta la identificación hecha por las mujeres, la entidad agrupó las 4606 iniciativas de la siguiente manera:

[169]

**Acciones afirmativas:** dirigidas exclusivamente a las mujeres que tiene como propósito de reducir las desigualdades, sociales, culturales, económicas y políticas que han vivido históricamente las mujeres.

**Acciones de transformación:** Inclusión en los procesos de diseño, implementación y seguimiento de políticas, programas o proyectos, así como en los procesos de presupuestación, las necesidades e impacto entre hombres y mujeres, asegurando que mujeres y hombres se benefician de manera equitativa de los procesos del desarrollo (comunicación personal, radicado 20212300064242, julio 2, 2021).

El criterio amplio usado por la ART al momento de hacer la marcación de iniciativas mujer rural y género puede configurarse en una oportunidad, en tanto que en la implementación bajo su coordinación realmente se prioricen a las mujeres en estas iniciativas; o en una limitación, si solo se utiliza para abultar los informes de gestión en relación con el enfoque de género. Respecto a esto último, preocupa que al revisar las iniciativas

no identificadas en la Matriz IMEG-Paz no logra establecerse cuál fue el análisis por medio del cual la ART las dispuso dentro de su clasificación como acciones afirmativas o acciones de transformación. Por ejemplo, en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, región que de acuerdo con la ART es la que más tiene —por mucho— iniciativas mujer rural y género (1179), en la Matriz IMEG-Paz solo se señalaron de este modo 285, una diferencia de 894 iniciativas, de las cuales una es la siguiente:

Propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra mediante la implementación de proceso de estudio de suelos geológicos y geomorfológicos detallados a escala 1: 25.000 y 1: 10.000 e interpretación de resultados; para determinar la vocación del suelo, determinar las áreas de reserva y áreas productivas; este estudio ayudara a delimitar la frontera agrícola en los 13 corregimientos del municipio de Argelia Cauca.

Esta iniciativa ilustra la dificultad para establecer cuál es el enfoque de género o acción a favor de las mujeres de muchas de las medidas. Podría aducirse que cualquier medida que impacte positivamente el territorio favorecería a las mujeres, pero una perspectiva así significaría que las iniciativas no son acciones afirmativas que buscan cerrar brechas, ya que este tipo de acciones surgen, precisamente, del reconocimiento de un sistema patriarcal en el cual las mujeres suelen tener mayores dificultades para acceder a derechos y recursos de diferente índole, lo que hace necesaria una priorización para que realmente haya un beneficio equitativo por parte de hombres y mujeres de los distintos programas.

También podría darse el caso de que la ART lo que proyecte sea priorizar la participación de las mujeres en las 4606 iniciativas; no obstante, teniendo en cuenta que el proceso participativo debe continuar más allá de la construcción de los planes y que las mujeres deben ser una parte activa en todo el proceso, circunscribir el impulso de su participación a solo 4606 parece más una limitación que una oportunidad. Asimismo, varias de las iniciativas marcadas únicamente registraban lenguaje incluyente, como si esto por sí solo pudiera configurar una medida de transformación a favor de las mujeres.

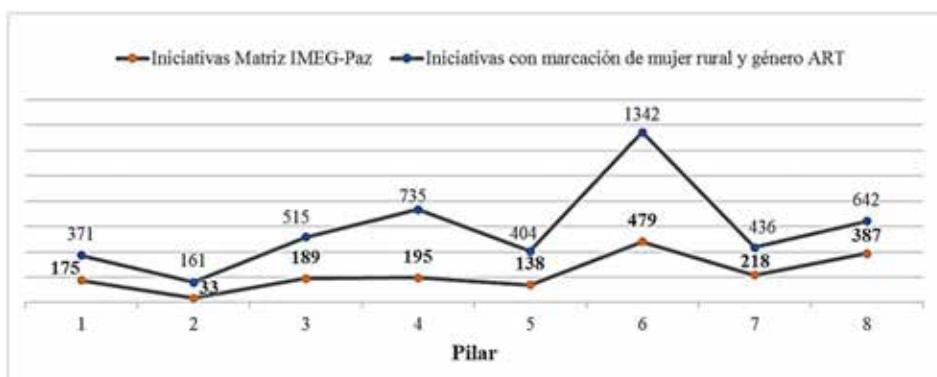
En este sentido, es importante que la ART clarifique el criterio amplio utilizado en la clasificación de las iniciativas. En las distintas comunicaciones entabladas con la entidad durante la investigación, por medio de derechos

[170]

de petición, no fue posible obtener estas claridades, pese a la buena disposición de la institución en responder con la información requerida. Por lo que puede inferirse que hay un inadecuado desarrollo metodológico en el proceso de agrupación de las iniciativas, puesto que aún si fueron las mujeres en sus territorios las que las identificaron, el acompañamiento de la ART a través de funcionarios y funcionarias capacitadas en enfoque de género era una parte fundamental de la construcción de los pactos y planes, así como lo es y será en su implementación.

En las 1814 iniciativas identificadas en la Matriz IMEG-Paz, los pilares con mayor cantidad de disposiciones fueron el 6 (reactivación económica), 7 (derecho a la alimentación), y 8 (construcción de paz) (véase gráfica 3).

**Gráfica 3.** Iniciativas con marcación mujer rural y género, distribuidas por pilar.



[171]

Fuente: elaboración propia a partir de la Matriz IMEG-Paz y la ART (comunicación personal, radicado 20212300048592, mayo 28, 2021).

En la parte económica las iniciativas se concentran en el fortalecimiento de las líneas productivas agropecuarias o apoyo a distintos proyectos productivos de mujeres de artesanías, modistería, ecoturismo, de conservación, agroindustriales, microempresas, entre otros, por medio de capital semilla, capacitaciones, asistencia técnica, promoción de las asociaciones y organizaciones productivas, dotación de maquinaria e insumos, robustecimiento de cadenas productivas y medios de comercialización, y demás. También se busca impulsar la vinculación laboral y afiliación a la seguridad social de las mujeres. Por parte de las iniciativas en relación con el derecho a la alimentación, estas se enfocan en la priorización de las mujeres,

especialmente de las madres gestantes, lactantes y cabeza de familia en programas que promuevan la seguridad alimentaria, como el complemento alimentario, los restaurantes comunitarios, la educación alimentaria, la inclusión productiva y las granjas integrales y huertas caseras.

Las iniciativas en torno a la reconciliación, convivencia y construcción de paz son las más variadas, estas plantean acciones como: formulación de la política pública de la mujer; fomento de los liderazgos femeninos; capacitaciones; programas de sensibilización en género; protección a lideresas; creación de secretarías y oficinas de la mujer; promoción de la legislación y la normatividad vigente en relación con los derechos de las mujeres; impulso a mesas de población diversa y de mujeres; programas de no discriminación e inclusión de la población LGBTI; atención psicosocial y de reparación a mujeres víctimas; hogares de paso y centros de atención integral; fortalecimiento de organizaciones de mujeres afro; estudios de caracterización de la población LGBTI; promoción de prácticas que permitan transmitir los saberes ancestrales de las mujeres de los resguardos indígenas; fomento de la participación de las mujeres rurales; empoderamiento de las mujeres étnicas; entre otros. Aunque, en general, las medidas a favor de la población LGBTI son escasas, este es el

[172]

pilar en el que aparecen la mayor cantidad.

En contraste con lo anterior, el pilar en el cual hay menos iniciativas con enfoque de género o para mujeres rurales, con una gran diferencia en comparación con los otros pilares, es el 8, puesto que hay pocas acciones encaminadas a vincular social y laboralmente a las mujeres en los proyectos de infraestructura.

Por otro lado, aunque el nivel de implementación de los PDET todavía es exiguo y pese a los retrasos, se ha empezado a avanzar en los proyectos y obras a través de distintas estrategias: obras PDET, Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz), Proyectos Productivos, obras por impuestos, entre otros (CPEC, 2020). En este punto, es poco el seguimiento que se le puede hacer a las medidas, pero desde ya se manifiestan dos grandes obstáculos, a parte de los vinculados a la falta de claridad en la marcación realizada por la ART de las iniciativas de mujer rural y género: el primero se relaciona con la falta de precisión sobre cómo se continuará con el proceso participativo al estar ya elaborados los PDET (Cinep y Cerac, 2020b). Actualmente, se están construyendo las diferentes hojas de ruta, pero como plantea la Secretaría Técnica, todavía no hay certeza sobre «la

estrategia de la CPEC para incluir las iniciativas con etiqueta de mujer y género en las Hojas de Ruta Únicas –HRU herramienta para articular los instrumentos de planeación» (Cinep y Cerac, 2020a, p. 16). Esta situación es la misma para el Plan Maestro de Estructuración que está desarrollando la ART para organizar los distintos proyectos PDET.

El segundo obstáculo es la dificultad para obtener la información, principalmente, porque las entidades que la generan y las organizaciones que le hacen seguimiento, cuando publican información georreferenciada territorialmente —la cual es reducida todavía—, poco tienen en cuenta a las mujeres y al enfoque de género, y viceversa; y cuando se informa sobre las medidas con enfoque de género es muy poco lo que se desagrega territorialmente. Esto, en parte, se debe a que se basan en el PMI, el cual da por cumplido el indicador sobre mujeres y PDET con la participación de estas en el proceso de formulación.

Estos problemas se suman a los contextuales: falta de voluntad política de algunos actores, incapacidades institucionales, empobrecimiento y recrudecimiento de la violencia en ciertas zonas.

#### **4. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)**

[173]

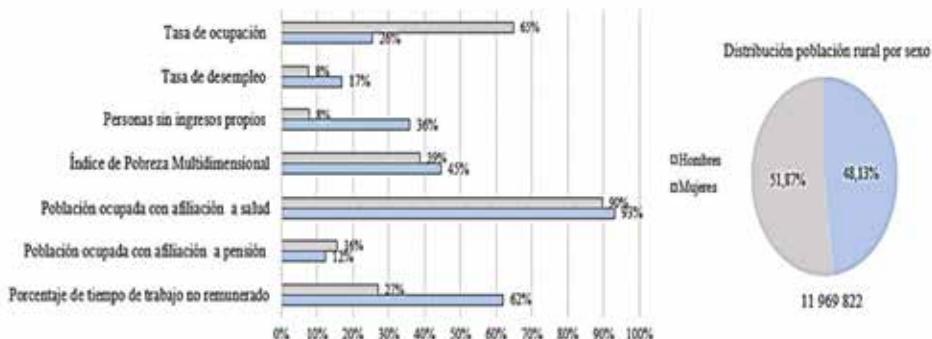
Paralelamente al acceso a tierras, es necesario generar las condiciones que permitan desarrollar el campo y superar la desigualdad asociada al sector rural.

Las mujeres se enfrentan a una importante brecha de género en el acceso a los recursos productivos. Controlan menos tierras que los hombres, las que controlan suelen ser de peor calidad y carecen de seguridad sobre su tenencia. Las mujeres poseen menos animales de trabajo necesarios para la agricultura que los hombres. A menudo tampoco controlan los ingresos generados por los normalmente pequeños animales que gestionan. Las agricultoras son menos susceptibles que los hombres de utilizar insumos modernos, tales como semillas mejoradas, fertilizantes, medidas de control de plagas y herramientas mecánicas. Asimismo, utilizan menos crédito y no suelen controlarlo cuando lo obtienen.

Por último, las mujeres tienen un nivel inferior de educación y un menor acceso a los servicios de extensión, por lo que les resulta más difícil acceder a algunos de los otros recursos, como la tierra, el crédito y los fertilizantes, así como utilizarlos (FAO, 2011, p. vi).

La situación en Colombia no dista de esa realidad, las mujeres rurales no solo tienen menor acceso a tierras y a los bienes y servicios necesarios para producirla (véase gráfica 1), sino que en general tienen menor acceso a recursos económicos (véase gráfica 4), puesto que, aunque suelen tener jornadas de trabajo más larga, realizan la mayoría de trabajos no remunerados e invisibilizados por el sistema económico, como lo son los trabajos de cuidado y la agricultura de subsistencia.

**Gráfica 4.** Caracterización económica de las mujeres en centros poblados y rurales dispersos.



[174]

Fuente: elaboración propia a partir de CPEM (2020, noviembre 15); DANE (2020).

De los 16 planes sectoriales mencionados en el Acuerdo final que buscan, precisamente, crear las condiciones para desarrollar el campo, 14 se encuentran en el subtema PNRRI—los planes de formalización y zonificación ambiental aparecen en el subtema Tierras—. En conexión con estos planes, se identificaron 16 medidas específicas para mujeres (cuadro 3).

**Cuadro 3.** Medidas mujeres rurales y enfoque de género:  
4. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI).

Plan Nacional	Resumen medida	Principales avances
16 planes sectoriales	Medidas específicas para mujeres en todos los planes.*	- A la fecha se han aprobado 9 planes, 6 contienen medidas específicas.
Salud rural	Adopción de enfoque de género que considere los requerimientos en salud de las mujeres.	- Plan en cierre técnico. Contiene medidas específicas para mujeres y población LGBTI. - Modelo de Acción Integral Territorial adoptado con lineamientos de género.

**Cuadro 3. (Continuación).**

<b>Plan Nacional</b>	<b>Resumen medida</b>	<b>Principales avances</b>
Educación rural	Estrategia de formación profesional en disciplinas no tradicionales.  Acceso equitativo a cupos nuevos en educación superior e incentivos para la permanencia.*	- Plan en cierre técnico. - Diseño de la Estrategia de Formación de Mujeres en Carreras no Tradicionales por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN).
Construcción y mejoramiento de vivienda social rural	Acceso equitativo a las soluciones de vivienda.*	- Plan adoptado por la Resolución 179 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) con medidas específicas para mujeres, pero en actualización por cambio de Ministerio encargado. Las viviendas entregadas hasta el momento corresponden a vigencias anteriores a la implementación.
	Priorización mujer cabeza de familia: subsidios para la construcción de vivienda.	
	Priorización mujer cabeza de familia: subsidios para el mejoramiento de vivienda.	
Fomento a la economía solidaria y cooperativa rural	Creación y fortalecimiento de organizaciones solidarias de mujeres.	- Plan adoptado por la Resolución 2951 de 2020 del Ministerio del Trabajo con medidas específicas. - 26 organizaciones creadas (12% del total) y 143 fortalecidas (18%).
Asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación	Priorización mujeres cabeza de familia: asistencia integral.	- Plan en formulación. - Ley 1876 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, con medidas específicas.
	Participación en el sistema de seguimiento y evaluación del servicio de asistencia.*	- 5213 mujeres atendidas (33% del total) con el servicio de extensión.
Apoyar y consolidar la generación de ingresos	Facilitar acceso al financiamiento.	- Plan adoptado por la Resolución 000209 de 2020 del MADR con medidas específicas. - Creación de LEC con medidas especiales (Resolución 18 de 2019 de la CNC). - 422 806 mujeres accedieron a crédito blando (30% del total).
Promoción de la comercialización	Promoción de asociaciones solidarias de mujeres rurales para comercialización.	- Plan adoptado por la Resolución 00006 de 2020 del MADR con medidas específicas. - No se han creado o apoyado organizaciones para la comercialización.

[ 175 ]

**Cuadro 3. (Continuación).**

<b>Plan Nacional</b>	<b>Resumen medida</b>	<b>Principales avances</b>
Protección social	Promoción de vinculación laboral en áreas no tradicionales.*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan adoptado por la Resolución 2951 de 2020 del Ministerio del Trabajo con medidas específicas.</li> <li>- 16 municipios, de 90 priorizados, con cobertura del Servicio Público de Empleo, con énfasis en la vinculación laboral en áreas no tradicionales.</li> </ul>
	Protección a la adulta mayor del riesgo económico de la vejez.*	
	Esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención al recién nacido.*	
Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación	Priorización: mujeres gestantes y lactantes.*	- Plan Nacional del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en cierre técnico.

\*Medidas sin indicador PMI.  
Cantidad de PNRRI adoptados con fecha de corte de julio de 2021.

Fuente: elaboración propia a partir de CPEC (2021); Cinep y Cerac (2020b); Ministerio de Salud y Protección Social (Resolución proyecto de 2020); Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2019); MADR (Resolución 000006 del 15 de enero de 2020; Resolución 000209 del 1.º de septiembre de 2020); SI IPO (s. f.); Ministerio del Trabajo (s. f.).

[176]

Los progresos en este subtema se vinculan más a la formulación o aprobación de los respectivos PNRRI que a su real implementación. Preocupa la dificultad ya mencionada para acceder a información clara, actualizada y desagregada. Este problema se agrava por el hecho de que las distintas entidades están generando sus informes de resultados en torno al PMI, dado que este es muy limitado en cuanto al seguimiento del enfoque de género, entre otras razones porque se olvida que el enfoque debe ser transversal a la implementación del Acuerdo final y, por lo tanto, debería haberse desagregado en la medida de lo posible la mayor parte de los indicadores. Conjuntamente, pese a que los cálculos más conservadores hablan de al menos 100 disposiciones con enfoque de género en el Acuerdo, el PMI solo establece 51 indicadores para hacer el seguimiento; además, muchos indicadores no tienen línea de base ni metas claras, o las metas son muy bajas y no se desagregan territorialmente, lo que dificulta hacer el seguimiento en los municipios PDET, y tampoco desagregan con enfoque diferencial; adicionalmente, los indicadores son de gestión o de resultados,

y no de impacto (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019).

## Consideraciones finales

A lo largo del artículo se intentó exponer el estado de implementación de las medidas con enfoque de género en la RRI. Aun entendiendo que esta, como la paz, es un proceso a largo plazo, los avances no dejan de ser mínimos. A cuatro años del Acuerdo final, es momento de que la implementación a corto plazo de planeación y adecuación institucional y normativa le dé paso a la materialización de las medidas. Por supuesto, todavía queda tiempo por delante y no se puede desconocer lo avanzado, pero es necesario acelerar la implementación para que las iniciativas con enfoque de género se concreteen más allá del papel y los planes.

Uno de los subtemas que genera más preocupación es el de tierras, no solo por su baja implementación, sino porque de este dependen otras medidas como la asistencia técnica, subsidios o créditos. El acceso a tierras se vincula al reconocimiento de las mujeres rurales, y es una precondición para la superación de las inequidades a las que están expuestas. Es fundamental acelerar este punto, el cual puede ser uno de los más transformativos del Acuerdo final, de la mano de las demás medidas contenidas en los PNRRI y los PDET que son complementarias al subtema de tierras, en el propósito superior de mejorar la vida de las mujeres al encaminarse a proveer los bienes y servicios necesarios para alcanzar este objetivo.

[177]

Asimismo, es preocupante la dificultad para acceder a información clara, actualizada y desagregada de distintas medidas, lo cual es necesario para hacer seguimiento, monitoreo y control ciudadano al Acuerdo final. Esto es especialmente perceptible en las iniciativas PDET, debido a la falta de información desagregada territorialmente entrecruzada con el enfoque de género. Con base en lo anterior, es transcendental que las instituciones públicas y privadas que hacen seguimiento a los avances del Acuerdo generen más información sobre cómo se está construyendo la paz territorialmente y no solo desde el centro. Los últimos informes de la CPEC y la ART han dado pasos en este sentido, pero, desde luego, los informes de las entidades, aunque valiosos, en muchos casos son una compilación de logros. Por eso es importante lo que empieza a realizar la Secretaría Técnica de focalizar los PDET Sur de Córdoba, Pacífico Medio y Catatumbo, en un primer ejercicio de análisis de la implementación territorial. Es fundamental

que las demás organizaciones sociales y académicas, como el Instituto Kroc, también comiencen a georreferenciar más la información que publican. Asimismo, es elemental que además de territorializar la mirada se le cruce con el enfoque de género, estas no pueden ser acciones que van por caminos separados. Focalizar, implementar, fortalecer y monitorear la construcción de paz territorial desde y para las mujeres debe ser una prioridad, puesto que no hay transformación posible del campo si no se transforma la vida de las mujeres rurales.

## Referencias bibliográficas

1. Bartra, Eli. (2010). Acerca de la investigación y la metodología feminista. En: Blazquez Graf, Norma; Flores Palacios, Fátima y Ríos Everardo, Maribel (coords.). *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 67-77). México, D. F.: UNAM. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170428032751/pdf\\_1307.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170428032751/pdf_1307.pdf)
2. Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). (2018). *Segundo informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica* (A.F. 6.3.2). Bogotá, D. C.: Cinep-Cerac. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2018/12/Segundo-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf>
3. Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). (2020a). *Cuarto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá, D. C.: Cinep-Cerac. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/10/Cuarto-Informe-de-Genero.pdf>
4. Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). (2020b). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz*. Bogotá, D. C.: Cinep-Cerac. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
5. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá, D. C.: CNMH. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf>
6. Colombia. Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA). Resolución 4 (8 de mayo de 2019). «Por la cual se establece una Línea Especial de Crédito para la Compra de Tierras para Uso Agropecuario y se dictan otras disposiciones».

[https://www.finagro.com.co/sites/default/files/field-collection/tabla-resoluciones/files/resolucion\\_no\\_4\\_mayo\\_08\\_de\\_2019.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/field-collection/tabla-resoluciones/files/resolucion_no_4_mayo_08_de_2019.pdf)

7. Colombia. Corte Constitucional. Auto 092. (14 de abril de 2008). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

8. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Resolución 000006. (15 de enero de 2020). «Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final». <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000006%20DE%202020.pdf>

9. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. Resolución 000209 (1.º de septiembre de 2020). «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz». <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000209%20DE%202020.pdf>

10. Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Proyecto de Ley 134. (20 de julio de 2020). «Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones». <https://www.camara.gov.co/especialidad-judicial-rural-y-agraria>

11. Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución proyecto (2020). Por la cual se adopta el Plan Nacional de Salud Rural-PNSR y se establece la ruta metodológica para su implementación. <https://www.normassalud.com/archivos/133806ca086fa756e78e210c0aca10be245bd2f8ad9544cb599e355020bbd59b>

[179]

12. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2367. (7 de diciembre de 2015). «Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural». <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202367%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

13. 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». <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

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

15. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2020, noviembre 15). Información Día de la Mujer Rural. *Observatorio Colombiano de las Mujeres*. [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_67.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_67.pdf)
16. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2021). Informe de gestión. Paz con Legalidad. Agosto 2018-abril 2021. 32 meses. *Portal para la Paz*. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=682>
17. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2020). Informe de gestión. Agosto 7, 2018-septiembre 30, 2020. 25 meses. *Portal para la Paz*. <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=382>
18. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). 3.<sup>er</sup> Censo Nacional Agropecuario. *Hay campo para todos. Tomo 2. Resultados*. Bogotá D. C.: DANE. <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
19. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Mujeres rurales en Colombia*. Bogotá D. C.: DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/sep-2020-%20mujeres-rurales.pdf>
20. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- [180] 21. Ferrajoli, Luigi. (2019). Igualdad, desarrollo económico y democracia. *Isonomía*, 49, pp. 173-186. <https://doi.org/10.5347/49.2018.28>
22. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y ONU-Hábitat. (s. f.). *Mujeres y Tierra. Recuperación temprana y género en la Ley de víctimas y tierras en Colombia*. UNFPA. [https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Mujeres-y-Tierradigital\\_0.pdf](https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Mujeres-y-Tierradigital_0.pdf)
23. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Portal para la Paz*. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/809/texto-del-acuerdo/>
24. Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2010). *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)*. Bogotá, D. C.: GMH. [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra\\_conflicto/la\\_tierra\\_en\\_%20disputa.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra_conflicto/la_tierra_en_%20disputa.pdf)
25. Grupo Género en la Paz (GPAZ). (2019). La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. [http://generoypaz.co/informes/gpaz\\_informe\\_2019.pdf?](http://generoypaz.co/informes/gpaz_informe_2019.pdf)
26. Humanas Colombia, Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres. (2017). *Equidad de género y derechos de las mujeres en el acuerdo final de paz*. Bogotá,

D. C.: Humanas Colombia. <https://humanas.org.co/wp-content/uploads/2020/10/09.-Equidad-Genero-Mujeres-Acuerdo-final-1-1.pdf>

27. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). *Enfoque de género y paz territorial. «Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz».* Bogotá, D. C.: Instancia Género. <https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf>

28. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4.* Bogotá, D. C.: Universidad de Notre Dame. <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/091620-Reporte-4-Digital-.pdf>

29. Lagarde, Marcela. (1994). Perspectiva de género. *Diakonia*, 71, pp. 23-29.

30. Lederach, John Paul. (2007). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas.* Bogotá, D. C.: UNDP; Justapaz; Catholic Relief Services.

31. Meertens, Donny. (2016a). Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. *Revista Colombiana de Antropología*, 52 (2), pp. 45-71. <https://doi.org/10.22380/2539472X39>

32. Meertens, Donny. (2016b). *Restitución de tierras, justicia de género y paz. Versión revisada y ampliada.* Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana. [https://issuu.com/pujaveriana/docs/restituci\\_n\\_de\\_tierras\\_taco\\_portada](https://issuu.com/pujaveriana/docs/restituci_n_de_tierras_taco_portada)

33. Ministerio del Trabajo. (s. f.). Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Plan+Progresivo+adopci%C3%B3n.pdf/d8a259be-7d13-cd85-bb7a-0082f6548690?t=1598984128245>

[181]

34. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Resolución 1325. (31 de octubre de 2000). <https://undocs.org/es/S/RES/1325%20%282000%29>

35. Observatorio de Tierras Rurales (OTR). (s. f.). Acceso a tierras y adjudicación de baldíos. <http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>

36. ONU Mujeres. (2018). *100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera.* Bogotá, D. C.: ONU Mujeres Colombia. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2017/10/internas%20farc-ep.pdf?la=es&vs=4845>

37. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2011). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo.* Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i2050s/i2050s.pdf>

38. Ortega López, Teresa. (2015). *Jornaleras, campesinas y agricultoras: La historia agraria desde una perspectiva de género.* Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

39. Pérez Portilla, Karla. (2010). Más allá de la igualdad formal: dignidad humana y combate a la desventaja. En: Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coords.). *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 655-674). México, D. F.: UNAM.
40. Rettberg, Angelika. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, 42, pp. 13-36. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15782>
41. Segato, Rita. (2018). *Contra-pedagogías de la残酷*. Buenos Aires: Prometeo.
42. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). (s. f.). A.351 Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales. *SIIPO*. <https://siiipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QhXAbcYqaq48Plylv69i>
43. UN Women. (s. f.). Fourth World Conference on Women. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcwn.html>
44. Valencia Agudelo, Germán Darío. (2017). Organizarse para negociar la paz. Un análisis político transaccional de las estructuras de gobernanza de las de la paz negociada en Colombia, 1981-2016. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D. C.



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

Zate FAM

Acrílico sobre lienzo

35 x 50 cm

2021

Medellín



# **La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz. Desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia**

*Silvia Mantilla (Colombia)\*  
Tania Gisel Sastoque (Colombia)\*\*  
Sofía Quintero (Colombia)\*\*\**

## **Resumen**

Este artículo presenta un análisis de la formulación e implementación de los programas y políticas del posacuerdo en Colombia respecto al punto 4 del Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP sobre la *Solución al problema de las drogas ilícitas* a partir del enfoque crítico de construcción de paz —paz liberal versus paz híbrida—. El análisis se desarrolla a partir de una metodología de enfoque cualitativo, un balance de políticas públicas y una sistematización de datos contrastados a partir de los enfoques teóricos. Se sostiene que, a pesar de la noción híbrida y contextualizada que evidencia el Acuerdo frente al desafío de los cultivos ilícitos, en la práctica la formulación e implementación del PNIS responde a la noción monoontológica y tecnocrática de la paz (neo)liberal. Esto se ha expresado en el corto plazo (2016-2020) a través de dos variables: a) la focalización del gasto como solución al problema de los cultivos y b) la participación comunitaria y legitimadora de la visión liberal en la implementación de los acuerdos colectivos y territoriales.

[184]

## **Palabras clave**

Paz Negociada; Posacuerdo; Drogas Ilícitas; Sustitución de Cultivos Ilícitos; Paz Híbrida; Colombia.

\* Politóloga. Magíster en Estudios Latinoamericanos. Doctora en Migraciones y conflictos en la Sociedad Global. Docente e investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, e investigadora del Grupo de Investigación Nación Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá. Correo electrónico: [scmantillav@unal.edu.co](mailto:scmantillav@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0001-5645-3349 - Google Scholar: <https://scholar.google.com.br/citations?user=YwtEMugAAAAJ&hl=es>

\*\* Estudiante de pregrado en Ciencia Política. Auxiliar de investigación, Universidad Nacional de Colombia-Sede Caribe. Correo electrónico: [tgsastoquem@unal.edu.co](mailto:tgsastoquem@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0002-7500-8475

\*\*\* Estudiante de pregrado en Ciencia Política. Auxiliar de investigación, Universidad Nacional de Colombia-Sede Caribe. Correo electrónico: [soquinterocr@unal.edu.co](mailto:soquinterocr@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0003-1121-2458

**Fecha de recepción:** noviembre de 2020 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2021

## Cómo citar este artículo

Mantilla, Silvia; Sastoque, Tania Gisel y Quintero, Sofía. (2021). La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz. Desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 184-213. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a08>

# The Solution to the Illicit Drugs Problem in Peace Building. Challenges in the National Comprehensive Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) in Colombia

## Abstract

This article analyses the formulation and implementation of post-conflict policies in Colombia in relation to the section 4 of the Peace agreement between the government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC-EP), which talks about "Solutions to illicit drug problems" based on the critical approach focused on peace building (Liberal Peace VS Hybrid Peace) suggested by Oliver Richmond (2015). The analysis develops from a methodology on qualitative approach, a balance from public politics and a systematization of contrasted data based on theoretical approaches. It is argued that, despite the hybrid and contextualized notion evidenced by the agreement on confronting illicit crops, in practice, the implementation of PNIS responds to the mono-ontological and technocratic notion of Neoliberal peace. This has been expressed in the short term (2016 - 2020) through two variables: 1. The targeting of spending as a solution to the problem of crops. 2. Community legitimizing participation of the liberal vision in the implementing of the territorial collective agreements.

[185]

## Keywords

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

## Introducción

En 2016 el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron un acuerdo de paz que tenía como objetivo acabar con cincuenta años de conflicto armado interno (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). El Acuerdo de paz recogió los puntos neurálgicos que la sociedad civil definió como prioritarios en la búsqueda de una sociedad en paz, incluyente y equitativa, entre ellos: a) una reforma rural integral orientada a la transformación estructural del campo colombiano como factor originario de la confrontación armada; b) una apertura democrática para construir paz a través de la participación política ampliada e incluyente; c) un cese al fuego y de hostilidades centrado en la dejación de armas de los actores armados; y finalmente d) una solución al problema de las drogas ilícitas, en tanto combustible para la economía de guerra. Sobre este último punto, Colombia tiene ya una larga trayectoria que inicia en la década de 1970, al posicionarse como líder de la producción mundial de drogas ilícitas —inicialmente de marihuana y posteriormente de cocaína— lo cual ha implicado la implementación de una serie de políticas antinarcóticos y contrainsurgentes que han transitado desde la contención y la erradicación hacia la criminalización de toda clase de factores vinculados a los cultivos de uso ilícito, en un contexto altamente represivo e intervencionista dominado por el enfoque prohibicionista de Estados Unidos.

[186] En el actual contexto de posacuerdo, la política para enfrentar el desafío de las drogas ilícitas se concentra en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el cual se considera un componente de la Reforma Rural Integral (RRI) —Punto 1 del Acuerdo de paz—, y que al recoger las visión holística y comprensiva de los actores sociales y comunidades en los territorios representa un giro radical con respecto a las políticas de drogas tradicionalmente implementadas en Colombia, pues propone una perspectiva de transformación de los territorios afectados por la producción y comercialización de los cultivos de uso ilícito que trasciende las concepciones tradicionales de participación, seguridad y prohibicionismo, al privilegiar un enfoque de salud pública (Méndez, Silva y González, 2019).

Las perspectivas de los programas de desarrollo alternativo mediante los que se ha buscado hacer frente al problema de los cultivos ilícitos en

Colombia, han privilegiado un enfoque *top-down*,<sup>1</sup> con diseños cada vez más estandarizados y poblaciones más focalizadas, transitando de un modelo de desarrollo rural en la década de 1980 a uno de lucha antinarcóticos y contrainsurgente en las décadas posteriores a 2000 (Rocha, 2016). Por lo anterior, una efectiva implementación del PNIS implicaría una redefinición de la acción del Estado en términos de paz, seguridad y desarrollo.

Cuatro años después de la implementación del PNIS (2016-2020), el área sembrada de cultivos ilícitos en Colombia pasó de 171 000 ha en 2017 a 154 000 ha en 2019, es decir, hubo una reducción de 9% de los cultivos, lo cual supuso un freno a la tendencia al alza que inició en 2014 y llegó a su punto más alto en 2017 (UNODC, 2020). Pese a lo anterior, el propósito inicial del gobierno de Iván Duque de sustituir 50 000 ha en el primer año de implementación del PNIS ha sido un fracaso, ya que en cuatro años tan solo se ha logrado una reducción de 17 000 ha (Semana, 2020, junio 17). En la actualidad, Colombia sigue ocupando el lugar de mayor y más estable productor mundial de drogas (DW, 2020, junio 17), pues aunque se registra una menor área cultivada, la producción de cocaína se mantiene estable por «una mayor productividad de los lotes de coca en zonas muy específicas que pueden considerarse como enclaves productivos» (Radio Nacional, 2020, junio 17). Esto incluye los incrementos significativos de coca en departamentos como Norte de Santander (24%) y Valle del Cauca (82%) (UNODC, 2019).

[187]

El particular fracaso de las estrategias implementadas en los principales municipios cocaleros a través del PNIS, también revela un déficit de legitimidad social que procure incluir las visiones localizadas, contextualizadas y participativas que están contenidas en el Acuerdo de paz. Esto se evidencia entre otros aspectos, en el desfase del programa respecto de los objetivos de la RRI, en el enfoque asistencialista y de focalización neoliberal de recursos que privilegia el programa, en la desarticulación de los mecanismos participativos que deberían regular y en la intensificación de la represión y la violencia ejercida sobre las comunidades cocaleras.

Todos estos elementos permiten a afirmar que la no solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia se debe, en parte, al tipo de

<sup>1</sup> Se refiere a la implementación de políticas diseñadas de «arriba hacia abajo», es decir, desde los actores gubernamentales y tecnocráticos que introducen sus enfoques, políticas y estrategias sin considerar el conocimiento o condiciones de las bases sociales, que se convierten en receptoras pasivas de tales políticas.

formulación en la política pública que definió los parámetros de diseño e implementación del PNIS, que está posiblemente vinculado a lo que aquí se denomina una noción de «paz liberal», derivada de la arquitectura de la gobernanza internacional en el manejo de conflictos que surgió en la década de 1970 y que ha tenido desarrollos posteriores para garantizar la promoción del sistema democrático y neoliberal. Este concepto de «paz liberal» alude a la institucionalización de un abordaje tecnocrático e ideológico orientado a consolidar un modelo universal de Estado liberal en lo político y neoliberal en lo económico, fundamentado en las categorías de democracia, desarrollo y liberalización económica, donde la resolución de conflictos ha adoptado un modelo insensible con las diferencias contextuales de cada país y cada región (Richmond, 2006).

Se puede afirmar que el PNIS formulado durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2016-2018) e implementado en el gobierno de Iván Duque (2018-2020) deriva, según los postulados teóricos expuestos en este artículo, de una concepción liberal de paz subsumida en el discurso hegemónico de la seguridad internacional —guerra contra el narcotráfico y el terrorismo— que se sustenta en el prohibicionismo y la criminalización del fenómeno. Este discurso es opuesto a las visiones que las comunidades locales cocaleras y la sociedad civil en general tienen de la seguridad y la paz en sus contextos de desarrollo y que intentaron dejar plasmadas en el Acuerdo.

[188]

En este sentido, existen perspectivas teóricas y académicas que proponen la idea de una «paz híbrida» como apuesta ontológica orientada a superar, cuestionar y deconstruir los marcos normativos e institucionales de la aproximación liberal de la paz y la seguridad. Desde allí, la construcción de paz implica ensamblajes temporales y espaciales que rescatan el papel de las sociedades y su historia, su carácter contextual y una hibridación entre los conocimientos locales y las prácticas internacionales que legitima la agencia de los sujetos y los procesos multinivel de construcción del propio Estado (Richmond, 2015; Lederach, 2012; Mac Ginty, 2010, 2012; Mac Ginty y Sanghera, 2012).

El objetivo de este artículo es justamente caracterizar y diferenciar los enfoques que, en la dicotomía entre el modelo de la paz liberal y la apuesta de una paz híbrida, se presentan en la formulación, tanto del PNIS —programa gubernamental— como en la noción ontológica que se desprende de la participación de los actores sociales en torno al Acuerdo de paz, en relación con el punto 4 sobre la solución al problema de las drogas ilícitas.

La hipótesis central es que la posibilidad de construcción de una «paz híbrida» en el contexto del posacuerdo colombiano se ve fortalecida inicialmente por el enfoque de descentralización, participación, salud pública, despenalización y la comprensión «glocal» del fenómeno de las drogas ilícitas efectivamente reflejado en la negociación del punto 4 del Acuerdo. En la práctica, no obstante, la implementación de las reformas (2016-2020) se quiebra ante la noción monoontológica de la paz liberal, que en el corto plazo se ha manifestado a través de dos variables: a) la focalización del gasto como solución neoliberal, asistencialista y segmentada del PNIS y b) la variable de la participación legitimadora, cuyo énfasis en la recolección de datos y la concreción numérica de acuerdos con las comunidades cocaleras presenta serias deficiencias en los procesos locales de concertación y participación para la sustitución de cultivos en un contexto de bajos niveles de asociatividad y límites impuestos por la transformación de las violencias locales. Estas dos variables operan dentro de los límites impuestos por la lógica liberal, prohibicionista y el enfoque punitivo de la gobernanza nacional —gobierno de Iván Duque (2018-2021)— e internacional de la guerra contra las drogas.

Para la elaboración de este artículo se utilizaron fuentes de primera y segunda mano —informes oficiales y datos gubernamentales sobre la implementación del PNIS y sus resultados, así como libros y revistas académicas referidos a los debates teóricos recientes sobre construcción de paz—. Se planteó un ejercicio de análisis teórico de formulación e implementación de políticas públicas sobre drogas ilícitas en Colombia y su relación con los debates sobre modelos de desarrollo, para finalmente sistematizar la información y los resultados en matrices que reflejan una perspectiva comparada de enfoques y variables sobre neoliberalismo y construcción de paz.

[189]

## **1. De la «paz liberal» a la «paz híbrida» en las teorías sobre construcción de paz**

La llamada «paz liberal» es un paradigma que ha imperado en el campo de las políticas de seguridad y resolución de conflictos desde la posguerra fría, pero que incluso tiene sus orígenes en la tradicional noción de «paz perpetua» de Immanuel Kant en un contexto de diversas disputas y conflictos bélicos internacionales del siglo XVIII, al proponer un proyecto de gobierno mundial que concrete una paz permanente entre los Estados. Su apuesta filosófica es considerada idealista, en tanto sostiene que los seres

humanos estamos más orientados hacia la conservación, la cooperación y la supervivencia (Ravioli y Zabalza, 2005).

También se utilizó esta noción durante la Primera Guerra Mundial, bajo el liderazgo de Woodrow Wilson —presidente de Estados Unidos (1913-1921)— y su idea de la construcción de una paz cosmopolita mundial a ser instaurada mediante el Tratado de Versalles (Triana, 2014). Aunque la Segunda Guerra Mundial evidenció el fracaso de las nociones idealistas de la paz liberal, el paradigma adquirió mayor posicionamiento durante la Guerra Fría, con el auge de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —y sus misiones de paz— y más específicamente durante la década de 1970, en el marco de las discusiones que, desde el paradigma realista de las relaciones internacionales, proponían las teorías de la «paz democrática» (Doyle, 1983a; 1983b; Russett, 1993a; 1993b; 1993c).

[190] La teoría de la paz democrática constituyó una valiosa aportación por parte de su creador moderno Michael W. Doyle, que posteriormente fue revisada por Bruce Russett y Rudolph Rummel. En el marco de las discusiones sobre la anarquía de los Estados dentro de la teoría realista de las relaciones internacionales, la teoría de la paz democrática sostiene que las democracias tienden a comportarse en materia de política exterior de manera tal que puedan alcanzar las condiciones de resolución de las crisis entre los Estados sin tener que recurrir al uso de la fuerza. Esta disposición debería ser causada por algunos factores estrechamente vinculados al régimen político democrático (Gobetti, 2009).

Dichas nociones liberales de la paz, que además se constituyeron en el principio filosófico de la llamada «exportación de la democracia» en Estados Unidos, fueron resignificadas en la década de 1990 con los aportes de la teoría del neoliberalismo institucional (Keohane, 1989). Aunque esta teoría se basa en el supuesto realista de que los Estados son agentes racionales y egoístas, da relevancia a las formas de cooperación representadas en las instituciones —internacionales— que facilitan la maximización de oportunidades y beneficios para los actores que ejercen el poder dentro del sistema (Keohane, 1989).

De este modo, las nociones de democracia representativa, derechos humanos, buen gobierno, desarrollo y liberalización económica (Triana, 2014) se constituyeron, tanto en lo teórico como en lo político, en los pilares fundamentales de la paz liberal.

En el terreno teórico y académico, no obstante, han surgido apuestas críticas que buscan *deconstruir* los marcos conceptuales, normativos e institucionales de la noción liberal de paz. La literatura reciente que se desprende de este ejercicio se desarrolló inicialmente en torno a las discusiones sobre acciones promovidas dentro de las llamadas operaciones de paz, como aquellas lideradas por Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales que privilegiaban el llamado enfoque de «construcción de paz» —*peace building*—. Posteriormente, la literatura ha sido validada para analizar situaciones en contextos particulares de reformas asociadas a posacuerdo en diversos lugares del mundo.

En este sentido, Oliver Richmond (2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2012; 2013; 2015) y otros autores (Mac Ginty, 2010; 2012; Mac Ginty y Sanghera, 2012; Pugh, 2011) sostienen que la «paz liberal» es el resultado de una arquitectura de la gobernanza internacional que se ha convertido en un lugar de *securitización*, cuya principal preocupación, por un lado, es conservar la jerarquía internacional de normas y marcos regulatorios de la seguridad, y por otro, estabilizar a las periferias. La teoría de la securitización tiene como antecedente la dirección que la política de la seguridad tomó durante la Guerra Fría, lo cual supuso la visión militarista de esta. Desde el neorealismo se hallan las contribuciones de Ole Wæver y Barry Buzan y en la Escuela de Copenhague. La teoría surge de las críticas a la gestión tradicional sobre la seguridad. Estas visiones implican ver la seguridad más allá de las reglas de juego tradicionales de definir o identificar un asunto como amenaza, lo que implica que se cierran espacios de debate y deliberación. Así que seguir una línea diferente resulta en la *desecuritización* (Verdes-Montenegro, 2015, pp. 115-120).

[191]

En términos generales, se trata de una aproximación tecnocrática que garantiza reformas y programas orientados al posacuerdo, con un carácter neoliberal en lo económico y liberal en lo político. Este modelo ha exacerbado las condiciones de desigualdad en países en proceso de pacificación, en tanto impone la sofisticación normativa del Norte y profundiza la opresión y la injusticia en los países del Sur global a través del rechazo a la tradición y al communalismo en defensa de la modernidad y del individualismo (Richmond, 2015). A menudo, bajo este modelo, la paz se convirtió para estas poblaciones en nuevas formas de violencia, vulnerabilidad, conflictividad y desamparo, así como en un nuevo discurso dominante frente al cual resistirse (Mac Ginty, 2010;

2012; Mac Ginty y Sanghera, 2012; Richmond, 2010a; 2010b; 2011a; 2011b; Pugh, 2011).

Frente al caso latinoamericano, autores como Sabine Kurtenbach (2010) manifiestan, por ejemplo, la dificultad para la construcción de una paz híbrida en el contexto centroamericano, donde el modelo de la paz liberal tuvo manifestaciones inesperadas en los conflictos de Nicaragua, Guatemala y El Salvador, evidenciando los fracasos en materia de seguridad. En lo concerniente al caso de Colombia, Jairo Agudelo y Davide Riccardi (2019) también han advertido sobre los efectos negativos de la cooperación y la implementación de programas en el conflicto colombiano por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, y cuyas manifestaciones tienden a alejarse de lo que implica una paz estable y duradera.

Frente al nocivo modelo de la paz liberal, Richmond (2013) y otros autores (Mac Ginty, 2010; 2012; Mac Ginty y Sanghera, 2012; Pugh, 2011) proponen la idea de una «paz híbrida» a través de un significado de paz que implica un ensamblaje entre lo histórico, lo local, lo social, lo económico, la movilización civil, el agenciamiento de la paz, la coexistencia, los derechos, las necesidades y la legítima autoridad, y que todo lo anterior puede ser

[192]

soportado internacionalmente.

La paz híbrida o contextualizada enfatiza, por tanto, en la intersección o combinación de elementos y formas de legitimación locales —*bottom-up*— con instituciones, normas y estándares procedentes de las organizaciones internacionales y los Estados —*top-down*—, pues para su consolidación requiere que los actores internacionales sean capaces de superar su intervencionismo y actúen de forma que respeten la cultura local, los sistemas locales de conocimiento, legitimidad y autoridad (Richmond, 2012; 2013). Se trata también de identificar las complementariedades y tensiones que ocurren en los procesos multinivel de construcción del Estado, las expectativas del desarrollo económico y la misma construcción de paz, lo cual supone desplazarse desde una concepción negativa de paz hacia una visión positiva.

Desde una crítica al maximalismo de la paz positiva de Johan Galtung, autores como Charles Call y Elizabeth Cousens (2008) y David Malone y Heiko Nitzschke (2009) parten de la necesidad de transformar las dinámicas de gobernanza sin trascender la noción de paz negativa, lo que implica también reconocer las falencias de gobernabilidad en los conflictos armados.

Estos enfoques son importantes para la comprensión de la operación e implementación del PNIS en los territorios, considerando las condiciones necesarias para superar la violencia desde la gestión de economías y alternativas de desarrollo.

La apuesta por el enfoque de la paz híbrida puede llevar a reflexiones de orden ontológico y epistemológico sobre cómo generar ciencia en materia de posacuerdos, paz y seguridad. Esto solo puede lograrse a través de una mirada crítica de los paradigmas sobre los que se fundan las políticas públicas y las reformas estatales en contextos de desarrollo neoliberal. También implica desvelar las concepciones y dispositivos que regulan los discursos y retóricas estatales de la seguridad que requieren de enfoques cada vez más amplios en lo teórico, pero más diferenciales y regionalizados en la praxis como alternativa para construir conocimiento y visiones de paz y desarrollo desde los espacios de legitimación-deslegitimación de la violencia —armada, estatal, epistémica— y de resistencia social.

Cabe anotar que, incluso bajo la noción ideal de una «paz híbrida» y contextualizada, las complejidades en las que se inscribe el cultivo de coca en los distintos territorios colombianos, junto con las disímiles legitimidades que los atraviesan (Ciro, 2016) y la gran diversidad de actores, representan desafíos culturales y dilemas al desarrollo que escapan a formas rigurosas de comprensión de fenómenos tan complejos como la violencia, las formas organizativas o el asistencialismo del Estado colombiano en los territorios cocaleros.

[193]

Construir un corpus teórico, analítico y político del fenómeno de los cultivos ilícitos en Colombia supone un ejercicio crítico y deconstrutivo, lo cual será objetivo del siguiente apartado, al analizar la formulación de las reformas y programas asociados al punto 4 del Acuerdo de paz para esclarecer las visiones ontológicas que orientan las acciones gubernamentales y las sociales en la dicotomía entre la noción de paz liberal y la versión más crítica de una paz híbrida.

## **2. El punto 4 del Acuerdo de paz: hacia un enfoque de construcción de una paz híbrida y contextualizada**

Lo establecido en el punto 4 del Acuerdo de paz evidencia una nueva concepción frente al problema de las drogas y los cultivos de uso ilícito en

Colombia y sus posibles soluciones en un marco de posacuerdo, además del reconocimiento de las históricas condiciones de marginalidad y pobreza que facilitaron la vinculación de poblaciones vulnerables con las economías ilegales, es decir, las denominadas condiciones causales del conflicto. El acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP plantea visiones alternas a partir de un enfoque territorial y con participación ciudadana.

En primer lugar, resulta importante evidenciar la concepción descentralizada que se incorpora en el punto 4 del Acuerdo. Bajo este marco, se resaltan las potencialidades del acuerdo en materia de construcción territorial de alternativas ya incorporadas en el PNIS (Rocha, 2016) y se enfatiza en la importancia de generar estrategias desde el reconocimiento de los condicionantes contextuales del cultivo y el mercado de las drogas en Colombia para que programas como el PNIS funcionen (Insuasty y Sánchez, 2018, octubre 29). Esto pretende sentar sus bases bajo criterios como la gestión local y enfoques que parten desde el *bottom-up* propuestos por Galtung y retomados por autores como Richmond en sus análisis posteriores.

En segundo lugar, el tema de los cultivos de uso ilícito es abordado en el Acuerdo con un enfoque transversal a la RRI, el cual busca realizar una articulación entre los programas de nueva ruralidad y transformación del campo colombiano en aras del buen vivir de los ciudadanos, particularmente de aquellos que han sido víctimas del histórico conflicto armado y sus dinámicas derivadas. Como resultado de esta articulación surge el PNIS, que desde el ámbito nacional trabajaría en conjunto con los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), en relación con las zonas beneficiadas por los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En este sentido, el acuerdo plantea cierto nivel de descentralización en la búsqueda de soluciones en torno a las particularidades de los territorios cocaleros.

El postconflicto (sic) abre la posibilidad para que las políticas e institucionalidad para el control de los cultivos de coca, inicien el tránsito desde la órbita de las políticas de control de la oferta y la estrategia contrainsurgente, hacia las políticas relacionadas con el desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la promoción de los derechos humanos. Además, la instrumentación migraría desde esquemas transitorios y centralizados en la Presidencia de la República, hacia arreglos institucionales permanentes y descentralizados; desde programas diseñados desde arriba hacia abajo, con una oferta

estandarizada y secuenciada hacia productos que se adapten a las necesidades de los diferentes territorios e intensivos en participación comunitaria (Rocha, 2016, p. 23).

En tercer lugar, la creación de espacios de participación ciudadana como las asambleas departamentales y municipales vinculadas al PNIS ha dado lugar al involucramiento de las comunidades en los procesos de sustitución voluntaria y ha fomentado la vinculación de las familias a estos proyectos,<sup>2</sup> además de generar espacios para su monitoreo y evaluación como los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos de Evaluación y Seguimiento. Por otra parte, el Acuerdo realiza un especial énfasis en el enfoque diferencial de género, sustentado también en consideraciones de tipo étnico, condiciones materiales y ubicación geográfica, lo que implica pensar en instituciones más incluyentes y holísticas en la concepción y reformulación de problemas y soluciones beneficiosas para las comunidades.

Adicionalmente, un aspecto que vale la pena resaltar en la formulación del problema es el reconocimiento que realiza el Acuerdo del tratamiento diferencial a los eslabones menores afectados por los cultivos, además de un enfoque de salud pública en lo referente a la prevención y no estigmatización de consumidores. Esta noción dista considerablemente de la concepción reinante tradicionalmente respecto a la criminalización de consumidores, cultivadores, recolectores y otros oficios conexos, quienes en muchos casos fueron sujetos penalizados o víctimas de las aspersiones aéreas con glifosato como mecanismo de erradicación forzada.

[195]

En cuanto a la visión internacional del fenómeno, el Acuerdo enfatiza el enfoque de corresponsabilidad y de la articulación entre países productores y consumidores en la formulación de una política antidrogas eficiente, considerando así los errores precedentes de intentos de erradicación desde la criminalización y la militarización de las zonas cocaleras. El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), líder de la negociación, se caracterizó por un alineamiento crítico respecto de la gobernanza internacional del fenómeno mundial de las drogas y del esquema de dependencia países productores-países consumidores, proponiendo un cambio de visión en

<sup>2</sup> Las familias inscritas en el PNIS son 99 097, de las cuales 67 251 son cultivadores ilícitos. Las demás familias corresponden a no cultivadores (14 989) y recolectores (16 857) y UNODC solamente monitorea 82 240 familias cultivadoras y no cultivadoras (UNODC, 2020).

el que se establece que el fenómeno no es un crimen, sino un problema de salud pública.<sup>3</sup> No obstante, el arribo de Iván Duque a la Presidencia significó un salto en la dirección opuesta. En la política *Ruta hacia el Futuro* desarrollada por su gobierno se retomó una visión de la erradicación forzada terrestre o por aspersión y en lo que concierne al PNIS:

Primero, decidió que no se admitirían más inscritos al programa y cambió su estatus administrativo [...]. El decreto 179/2019 suprimió la DSCI Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito] y dejó el programa en manos de la CPEC [Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación]. Segundo, impulsó la reanudación de las fumigaciones, lo cual pondría en peligro los planes de sustitución de las familias inscritas (Gutiérrez, Machuca, y Cristancho, 2019, p. 146).

**Cuadro 1.** Comparación de los enfoques sobre paz híbrida y paz liberal en la formulación e implementación del punto 4 del Acuerdo de paz (PNIS).

El Acuerdo de paz sobre el fenómeno de los cultivos de uso ilícito	Avances del PNIS en el posacuerdo Enfoque de paz híbrida	Desafíos del PNIS en el posacuerdo Enfoque de paz liberal
<p>[196]</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Origen e historia del cultivo ilícito: pobreza, marginalidad, débil presencia institucional.</li><li>- Vinculación con la RRI, concepción amplia del problema del campo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Construcción horizontal y participativamente, además del enfoque histórico y crítico respecto del papel del Estado.</li><li>- Proyectos de inserción a economías lícitas: formación técnica; configuración de alianza estatal, comunidades, entes internacionales y la empresa privada para orientar a las comunidades afectadas en su proceso de superación de pobreza y marginalidad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Articulación entre la RRI y el PNIS en objetivos y temporalidades.</li><li>- Modelo de desarrollo alternativo de carácter nacional para la articulación e inclusión de proyectos productivos sostenibles y estructurales de largo plazo para el fortalecimiento de la economía campesina.</li><li>- Desconocimiento de la negativa relación existente entre las economías extractivas y los cultivos de uso ilícito.</li></ul>

<sup>3</sup> Su postura fue presentada ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2010, septiembre 24), la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en 2016 y la Organización de Estados Americanos en 2012, y aunque no logró obtener el apoyo suficiente como para que el país se posicionara como un *policy maker*, fue un primer paso para situar a Colombia como un actor independiente y estratégico dentro de la gobernanza internacional de las drogas (Zambrano *et al.*, 2017, p. 18).

**Cuadro 1. (Continuación).**

<b>El Acuerdo de paz sobre el fenómeno de los cultivos de uso ilícito</b>	<b>Avances del PNIS en el posacuerdo Enfoque de paz híbrida</b>	<b>Desafíos del PNIS en el posacuerdo Enfoque de paz liberal</b>
- Enfoque territorial — descentralización — - Consideración de las experiencias regionales en el planteamiento de soluciones al problema de los cultivos de uso ilícito.	- Descentralización: En la implementación de la política vinculada a los PISDA y consejos y asambleas en el ámbito municipal. Y en los procesos de asignación monetaria mediante las Juntas Administradoras Locales (JAC). - Movimientos estatales hacia el voto sobre el uso del glifosato como mecanismo más costoso, con implicaciones sociales y la evasión a soluciones contextualizadas.	- Implementación y diagnóstico derivaron más importancia el PDET. - Articulación en la planeación participativa y la construcción conjunta con actores claves de cada territorio. - Acción territorial desde una visión centralista —top-down—, tradicional. - Recursos focalizados y asistencialistas para las familias que no se articulan con los proyectos y reformas estructurales. - Zonas Futuro de intervención integral, que focaliza el desarrollo territorial en la securitización y militarización.
- Creación de consensos de alcance global por los actores afectados —transnacionalidad y compromiso internacional—. - Crear una conferencia internacional en el marco de la ONU.	- Conferencias internacionales durante el gobierno Santos sobre el cambio en la política de drogas, la descriminalización, el NO al prohibicionismo y la consideración sobre las fuentes reales de los cultivos de uso ilícito, sensibilización global. - Se empieza a hablar con más fuerza y globalmente sobre la guerra perdida contra las drogas. Panorama cada vez más favorable para alternativas de legalización de las drogas.	- Blindaje en la normativa internacional que restringe alternativas a la guerra contra las drogas. Un enfoque prohibicionista, dependiente y asimétrico en la relación países consumidores versus países productores. - Debate nacional e internacional sobre legalización y prohibicionismo de drogas de uso ilícito. - Control de los cultivos de uso ilícito como agente en el condicionamiento de las relaciones internacionales y en la dinámica de campañas para el cambio político.
- Enfoque diferencial étnico y de género. - Formulación de una política que reconoce particularidades de género, procedencia étnica y geográfica en la vinculación con la economía de la coca.	- Ha habido mayores estímulos para el cumplimiento de derechos como la autonomía, la consulta previa, la participación, gobierno propio, desarrollo étnico y territorial.	- Compromiso real y efectivo hacia las comunidades sobre su permanencia en sus territorios ancestrales y a la comprensión y articulación a su cosmovisión - Incumplimiento de planes y proyectos. - Política represiva que prolonga y agudiza la crisis social y humanitaria de las comunidades. - Integrar a la formulación del PNIS el enfoque de género, el programa se remite a un enfoque familiarista.

[197]

**Cuadro 1.** (Continuación).

<b>El Acuerdo de paz sobre el fenómeno de los cultivos de uso ilícito</b>	<b>Avances del PNIS en el posacuerdo Enfoque de paz híbrida</b>	<b>Desafíos del PNIS en el posacuerdo Enfoque de paz liberal</b>
- Tratamiento penal diferencial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico —cultivadores y consumidores—.	- Permanencia de la Jurisdicción Especial para la paz y la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía. - Formulación del proyecto de ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito.	- Estancamiento del proyecto de ley de tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores que garantiza el seguimiento a la gobernanza liberal de la amenaza contra las drogas en el ámbito internacional.
- Enfoque de salud pública y prevención de daños. Solución desde un enfoque de derechos humanos, implicando a todos los eslabones de la cadena.	- La formulación de la política pública del actual gobierno contiene dentro de sus pilares la consideración de la cadena de valor del narcotráfico, en el marco de la política los enfoques son los derechos humanos, la salud pública, seguridad ciudadana, desarrollo territorial y humano y participación de las comunidades involucradas.	- Visión liberal de la política antidrogas orientada a la erradicación total de cultivos de uso ilícito, sin esquemas graduales o mixtos. - Segmentación de políticas evidenciada en que las estrategias para implementar el punto 4 del Acuerdo se enfocan en territorios de producción o cultivo, no en las fases o territorios de intermediación y tráfico.
- Reconocimiento de usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca.	- Reconocimiento de los usos ancestrales de la hoja de coca en sembrados de no más de 20 plantas. Ley 30 de 1986; Sentencia C-882/11, derecho al uso ancestral de la hoja de coca.	- Ausencia de regulación consciente y efectiva sobre los usos ancestrales de la hoja de coca. - Regulación clara sobre la posibilidad lícita la producción y venta de productos a base de la hoja de coca.
- Mitigación de daños ambientales.	- Elaboración de proyectos productivos para el desarrollo sostenible en asocio con la comunidad y sus conocimientos locales.	- Uso de glifosato para la erradicación forzosa, con el fin de entregar resultados más rápidos en cuanto a la disminución de cultivos de uso ilícito.

[198]

Fuente: elaboración propia.

### **3. La política de focalización del PNIS como solución neoliberal frente a los cultivos ilícitos**

La implementación de programas para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito está formulada desde un enfoque de focalización del gasto de corte neoliberal. Esto evidencia el fortalecimiento de la

visión del Estado que en las últimas décadas ha prevalecido frente a programas de subsidio a la demanda, en este caso, las familias vinculadas al PNIS como receptoras de recursos del Estado para que puedan acceder individualmente al mercado de bienes y servicios lícitos. Lo anterior, en una evidente desarticulación con el subsidio a la oferta, que en este caso haría referencia a la tierra o al programa de inversiones de la RRI que se ve representado en el punto 1 del Acuerdo, problema que será abordado más adelante.

Los mecanismos de distribución de recursos a través del PNIS siguen el mismo modelo que se ha dado en el marco de la descentralización administrativa en relación con las denominadas transferencias monetarias condicionadas (Chaves y Hoyos, 2019, junio 24-26): una política social diseñada por la banca multilateral a finales de la década 1980, que rápidamente se adoptó en casi todos los Estados latinoamericanos como uno de los engranajes centrales de las políticas sociales neoliberales.

En Colombia, los programas de transferencias condicionadas están dirigidos a las poblaciones rurales y urbanas, especialmente a regiones afectadas por el conflicto armado. Se iniciaron en 2002 con el nombre de Familias Guardabosques en las áreas rurales y de Familias en Acción en las urbanas. El programa de desmovilización individual de combatientes de grupos armados, que se puso en marcha ese mismo año, utilizó como ejemplo las transferencias condicionadas como parte de sus instrumentos de reintegración (Chaves y Hoyos, 2019, junio 24-26). Aunque analíticamente las transferencias fiscales territoriales, que también se pueden denominar jurisdiccionales, y las transferencias monetarias condicionadas, de orden familiar-individual, responden a lógicas diferentes, convergen en la centralidad que le otorgan al dinero en la construcción de ciudadanía e incluso en su mediación en la realización de futuros viables para la gente:

[199]

Las transferencias monetarias condicionadas constituyen un modelo de política social inscrito completamente en la lógica neoliberal de disminución del riesgo y de contención política de los pobres. En su discurso, las transferencias monetarias condicionadas giran en torno a tres principios básicos: 1. la distribución de dinero como punto de despegue hacia un mayor bienestar de los pobres (alimentación, salud, educación), 2. la producción de información sobre este tipo de población, pieza central de la generación de «gobernanza» en el

sentido en que la proponen instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, y por último, un enfoque de género asociado al papel central de las madres en la mejoría de las condiciones sociales de los beneficiarios (Chaves y Hoyos, 2019, junio 24-26).

Margarita Chaves y Juan Hoyos (2019, junio 24-26) sostienen que las transferencias monetarias comenzaron a implementarse como un experimento de política social en México a finales de la década de 1990 y rápidamente se expandieron al resto del continente. Los programas Progresa —más adelante rediseñado como Oportunidades— en México y Bolsa de Familia en Brasil son, tal vez, los más conocidos.

Siguiendo el supuesto anterior, los cuestionamientos que surgen hoy frente al futuro de la implementación y el cumplimiento a las familias vinculadas al PNIS corresponden a las fallas de origen, entre las que se encuentran: el énfasis en la entrega de los subsidios a las familias y las deudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos; la falta de claridad sobre el financiamiento de la política de sustitución de cultivos ilícitos; la falta de coordinación entre la erradicación forzada y la sustitución —sin una secuencia adecuada para su despliegue—; la cooptación de los espacios participativos y los intermediarios; y la inseguridad jurídica para los beneficiarios y funcionarios. Otros problemas relevantes son la evidente desconexión del PNIS con la RRI; la ausencia de indicadores y metas vinculadas a la transformación de los territorios; la falta de claridad sobre los criterios de priorización y focalización territorial y la ausencia de una hoja de ruta para la implementación del PNIS (Garzón, Gélvez y Bernal, 2019, pp. 11-12). [200]

Un factor que, por ejemplo, ha debilitado la legitimidad de los programas en las zonas cocaleras se evidencia en la suspensión del programa a 13 350 familias en 2019 debido a cuestiones como inconsistencias en el puntaje en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben),<sup>4</sup> irregularidades en registro, documentación e incumplimiento por parte de las familias de los compromisos adquiridos (Garzón, Gélvez y Bernal, 2019, p. 20).

<sup>4</sup> Se trata de un programa de focalización a través del cual se realiza la clasificación de la población, teniendo en cuenta sus condiciones de vida e ingresos. Con esta información se focaliza la inversión social y se busca garantizar su asignación a los más necesitados.

Otra de las falencias evidentes en la articulación de ambos programas radica en la formulación de sus temporalidades, pues mientras la RRI está pensada a diez años, el PNIS tenía dos años para ejecutarse y se centraba específicamente en la erradicación de cultivos ilícitos (Garzón y Álvarez, 2017, p. 20). Dicha incompatibilidad temporal es contradictoria, puesto que el tiempo de solución del problema de los cultivos ilícitos no puede ser menor al de la RRI, de lo contrario, el enfoque de solución no es estructural, sino que termina privilegiando el tratamiento punitivo y asistencialista, como en efecto se vive actualmente en la totalidad de los territorios del país. La falta de cohesión entre el PNIS y la RRI también evidencia que, aunque el PNIS se planteó en permanente relación con la RRI y los programas de transformación del campo colombiano, el tema de la sustitución de cultivos sigue siendo abordado desde un enfoque antinarcóticos.

Las dificultades en la implementación del PNIS y el incumplimiento de los plazos evidencian, asimismo, que se ha tardado más tiempo del estipulado y que, a casi cuatro años de la firma del Acuerdo, 73 817 (89,8%) de las 99 097 familias inscritas en el programa recibieron un primer pago de COL\$1 000 000 estipulados por 12 meses, pero en el año 2020 tan solo 49 768 (60,5%) de las familias recibieron la totalidad de los pagos. Los departamentos de menor cumplimiento en los pagos son justamente aquellos donde el cultivo ha aumentado: Norte de Santander, con 71% de cumplimiento a 532 familias, de las 3000 inscritas; y Cauca, con 18,6% de cumplimiento a 1057 familias, de 5691 inscritas (UNODC, 2020).

[201]

En cuanto al componente asistencialista del programa, el Servicio de Asistencia Técnica Integral llegó ocho meses después del primer pago, el componente de autosostenimiento trece meses después y el proyecto de ciclo corto diecinueve meses después. De acuerdo con estimaciones del propio programa, los trámites administrativos y operativos ocasionaron que la hoja de ruta se acabara implementando en cuatro años y no en dos, como se comprometió el Gobierno con las comunidades. Estas brechas de implementación han tenido significativas consecuencias para el proceso de sustitución. Sin la contratación de la asistencia técnica no se puede avanzar en los demás componentes y por eso las familias están terminando el ciclo de pagos sin contar aún con un proyecto productivo que pueda garantizar los ingresos básicos para su subsistencia (Garzón, Gélvez y Bernal, 2019, p. 19).

#### **4. La participación legitimadora como desafío de la paz liberal frente al problema de los cultivos ilícitos**

Entre las variables neoliberales que predominan en las reformas estructurales de Colombia y América Latina desde la década de 1990, se identifica el principio de la participación legitimadora y democratizadora que se introduce en los programas de gobierno, pero que resulta en formas contraproducentes de individualismo y fragmentación social que operan como garantes superficiales para la efectiva implementación de las reformas neoliberales (Chaves y Hoyos, 2019, junio 24-26).

La primera estrategia de legitimación liberal de la participación se encuentra en la producción de información sobre la población vulnerable como pieza central de la generación de «gobernanza» en el sentido en que la proponen instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo —las bases de datos que permiten legibilidad, generación de catastros o, incluso, de «memoria» financiera— (Chaves y Hoyos, junio 24-26).

Al respecto, en el *Informe de resultados del proceso de selección de [202] organizaciones para la implementación del servicio de asistencia técnica integral* (Colombia Renace, 2028) se recogen los principios de producción de información sobre la población afectada por cultivos ilícitos como forma de generación de datos para la «gobernanza internacional de los conflictos», propia de la concepción de la paz (neo)liberal. Pero más allá de esta estrategia, la posibilidad de una transformación participativa derivada del punto 4 del Acuerdo paz no ha logrado, a grandes rasgos, revitalizar el vínculo sociedad-Estado, en el cual las necesidades locales y las iniciativas contextualizadas y participativas deberían priorizarse.

En este sentido, la implementación del punto 4 sobre los cultivos de uso ilícito a través del PNIS ha sido desalentador, pues aunque se firmaron alrededor de treinta acuerdos colectivos y participativos en todo el país para la sustitución de cultivos, en los que las comunidades de manera voluntaria expresaron la intención de sustituir sus cultivos, siempre y cuando las condiciones de desarrollo y oportunidades integrales posibiliten la sostenibilidad del programa (Tobón y Sierra, 2018), a día de hoy tales acuerdos no se han llevado a cabo en su mayoría, debido al incumplimiento

de los principios básicos de concertación y participación donde las comunidades reclaman: a) falta de voluntad política del Gobierno; b) falta de proyectos integrales que vayan más allá de los proyectos productivos que le garanticen a la poblaciones otros bienes y servicios públicos concurrentes para superar las causas asociadas al cultivo ilícito; c) falta de concertación y participación de las comunidades étnicas —indígenas y afrodescendientes—, junto con el reconocimiento de sus particularidades culturales y contextuales; y d) desarticulación entre las entidades del Gobierno, entre otros aspectos (Tobón y Sierra, 2018).

Como contrapunto comparativo, Andrés Bermúdez y Juan Garzón (2020) llaman la atención de diez casos exitosos de sustitución de coca en distintos territorios del país. Aunque sus contextos, dinámicas y resultados son variables, se evidencia un punto común de todos los casos: hay una perspectiva participativa del proceso, donde son las comunidades las que encuentran soluciones y posteriormente pueden vincularse a otros ámbitos de la institucionalidad.

Ha sido evidente, por ejemplo, la ineficacia de un enfoque diferencial que bien podría sustentar la concepción de una paz híbrida, localizada y contextual que, por ejemplo, en el caso de las comunidades indígenas vinculadas al programa y que conviven en algunos de los territorios de mayor siembra, suscitan más preguntas que respuestas frente al cumplimiento de estrategias participativas y diferenciales. Uno de los casos más evidentes ha sido el de la comunidad indígena Awá, quienes se negaron a participar del programa pues no se respetó su derecho a la consulta previa ni se ajustó la iniciativa a su cosmovisión originaria (El Turbión, 2019, abril 16). [203]

El otro gran desafío de la implementación del Acuerdo de paz en el tema de sustitución de cultivos y la lógica de la participación legitimadora ha sido el recrudecimiento de la violencia en los territorios comprometidos con el programa, pues con la salida de las FARC-EP de las zonas cocaleras las disputas por el control del mercado de la coca se han trasladado a otros actores armados al margen de la ley. A este complejo escenario se suma la tentativa de rearmer de algunos sectores de las FARC-EP, quienes recientemente anunciaron que la tributación para la financiación de la rebelión se aplicaría, en parte, a las economías ilegales, siendo el mercado de la coca uno de los rubros más representativos en esta materia. Jairo Javier Bisbicús, Fiscal de la Unidad Indígena del Pueblo Awá afirmó que:

Actualmente no existen garantías a la seguridad de los Awá frente a la presión de los nuevos grupos armados que aparecen y que se enriquecen con el negocio de la hoja de coca, hay asesinatos de líderes indígenas y desapariciones [...] esto se origina en los distintos intereses que hay en el territorio, un territorio que se ha convertido en campo de batalla, un territorio que ha servido para todos los grupos armados como corredores estratégicos para mover el narcotráfico, para el tema de la minería [...] todo esto ha costado muertos de nuestros compañeros, desapariciones, un sinnúmero de víctimas, un sinnúmero de niños huérfanos (El Turbión, 2019, abril 16).

En cuanto al campesinado, representado en la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam), en 2018 denunciaban incumplimientos a las comunidades vinculadas a la sustitución de cultivos de uso ilícito por dificultades en los desembolsos monetarios, la lenta implementación de los planes de acción inmediata (PAI) y los programas de asistencia técnica, además de los problemas de financiación. Adicionalmente, denunciaban la falencia de las instancias de participación que se proponen en el Decreto reglamentario del programa e incumplimientos en la hoja de ruta acordada para su implementación. De igual forma, denunciaban amenazas y asesinatos, puesto que entre 2017 y 2018 fueron asesinados 47 de sus miembros (Coccam, 2018, marzo 6).

[204] En la zona Pacífico del departamento de Nariño, por ejemplo, las comunidades de municipios como Ipiales y Tumaco viven, por un lado, las amenazas contra aquellos que quieren vincularse a los programas y, por otro, las extorsiones por parte de grupos armados a quienes ya se han integrado y recibieron el apoyo monetario de corto plazo (Ramírez y Vargas, 2019, mayo 9). Esta situación es relatada por una mujer que reside en Tumaco:

Siento que el Estado nos ha abandonado porque en Tumaco, Nariño, estamos azotados por muchos grupos armados de diferentes índoles [...] no salimos de nuestras casas en las tardes, nos da mucho miedo. Entra un Grupo armado y sale otro [...] el Gaula y la Policía [...] han capturado a algunos, se les reconoce, pero nos tienen abandonados porque solo entran cuando la cosa se pone bien caliente y ya se van. [...] Si nos miran hablando con algún militar o policía o fuerza pública también nos amenazan. Cuando se dan cuenta que van a desembolsar la plata, quieren que les den una parte de ese dinero (Ramírez y Vargas, 2019, mayo 9).

Adicionalmente, los miembros del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en Tumaco también han sido amenazados, e incluso se conoció el asesinato del líder José Jair Cortés, «quien desarrollaba trabajo pedagógico y de alistamiento para el PNIS» (Ramírez y Vargas, 2019, mayo 9). Una mujer llamada Clara que es integrante de este consejo comenta que «lo paradójico es que antes del proceso de paz había violencia y muertos, porque eso nunca ha dejado de haber, pero yo creo que ahora hay más» (Ramírez y Vargas, 2019, mayo 9).

En el marco del confinamiento producto del COVID-19 los campesinos también denunciaron el retorno de operativos de erradicación forzada como una forma de violación a los derechos humanos en los departamentos del Valle del Cauca, Caquetá, Córdoba, Putumayo, Antioquia, Norte de Santander y Nariño, lo que implica un incumplimiento al programa frente a las garantías de seguridad a las familias comprometidas con la sustitución (Coccam, 2020, abril 20).

En términos generales, es importante reconocer que la lógica de la participación que legitima las políticas de corte neoliberal del posacuerdo en materia de cultivos ilícitos en Colombia no solo debe implicar el diseño de acuerdos participativos con baja expectativa de éxito, sino comprender la complejidad social, económica y cultural de los cocaleros como actores heterogéneos. En el caso del Caquetá, por ejemplo, el cultivo de coca se presenta bajo distintos modelos de legitimación y como alternativa para continuar en el campo mientras se desarrollan otros procesos productivos, como transición a la independencia y fuente de ingresos, o como alternativa de ahorro para migrar a las ciudades (Ciro, 2016).

[205]

## Conclusiones

El auge del neoliberalismo como paradigma económico en la década de 1990 que trazó desde Washington las agendas de paz y seguridad para América Latina ha impactado el diseño de políticas públicas en la región y las estrategias de construcción de paz orientadas a la resolución de conflictos. Desde el modelo de paz liberal, como referente hegemónico del capitalismo en la búsqueda de seguridad humana, se han materializado los mecanismos de apertura económica, liberalización y búsqueda de rentabilidad, por lo que estrategias como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el caso del posacuerdo colombiano, han seguido el rumbo delineado desde el Norte.

**Cuadro 2.** Desafíos de la implementación del PNIS a partir de las variables de focalización y la participación legitimadora.

Variable	Avances	Limitaciones
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento del porcentaje de sustitución voluntaria desde la asistencia técnica y monetaria de múltiples familias cocaleras al PNIS.</li> <li>- Algunos departamentos declarados libres de coca en 2020</li> <li>- Descentralización de los procesos de asignación monetaria mediante las Juntas de Acción Comunal (JAC).</li> <li>- Existencia de programas de asistencia y generación de algunos proyectos de autosostenibilidad en las economías legales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Limitaciones estructurales:</i></li> <li>- Distribución familiar de recursos como medida neoliberal de focalización del gasto, más que una solución estructural para la vinculación de economías alternativas y una provisión óptima de bienes y servicios públicos.</li> <li>- Falta de articulación entre la RRI (PDET) y el PNIS, desfase de objetivos y temporalidades entre ambos; estancamiento de presupuesto y fragmentación de planes y programas.</li> <li>- Priorización del enfoque antinarcóticos del PNIS sobre la agenda de desarrollo rural.</li> <li>Limitaciones presupuestales en contexto neoliberal:</li> <li>- Ausencia de recursos base de carácter nacional para cumplimiento a los acuerdos firmados inicialmente y la vinculación de nuevas familias al programa.</li> <li>- Inconsistencia en los ciclos de asistencia técnica y presupuestal manifestada en el retraso de los pagos.</li> <li>- Inconsistencia en el componente asistencialista del programa evidenciado en una falta de continuidad en los tiempos en los que llega cada componente del programa</li> <li>- Las familias terminan el ciclo de pagos sin un proyecto productivo que garantice ingresos básicos de subsistencia,</li> <li>Limitaciones burocráticas y tecnocráticas:</li> <li>- Suspensión de acuerdos a 13 350 familias en 2019 por irregularidades en la suscripción al Sisben.</li> <li>- Poca claridad frente a los plazos de la vinculación de las familias para acceder a los beneficios del programa.</li> <li>- Retrasos en la entrega de subsidios y en la prestación de asistencia técnica en los proyectos de desarrollo autosostenible.</li> <li>- Falta de claridad frente a los proyectos productivos con las comunidades en territorios especiales (como PNN).</li> </ul>

**Cuadro 2. (Continuación).**

<b>Variable</b>	<b>Avances</b>	<b>Limitaciones</b>
Participación legitimadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma de 30 acuerdos comunitarios y participativos a nivel nacional</li> <li>- Fortalecimiento de la descentralización: implementación vinculada a los PISDA y los consejos y asambleas a nivel municipal.</li> <li>- Fortalecimiento de la institucionalidad y asociatividad de las comunidades mediante sindicatos y otros organismos.</li> <li>- Producción de información sobre población vulnerable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Limitaciones participativas:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incumplimiento de compromisos de concertación y participación con las comunidades.</li> <li>- Falta de concertación y participación con las comunidades étnicamente diferenciadas.</li> <li>- Falta de articulación al interior del Gobierno.</li> <li>- Baja asociatividad que regule el proceso de sustitución y tendencia al clientelismo político con las FARC-EP, donde el Estado no regula fuertemente los cultivos de coca.</li> </ul> </li> <li>• <i>Limitaciones referidas a la violencia y el conflicto:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Localización de nuevos grupos armados en algunas de las zonas cocaleras.</li> <li>- Aumento de las amenazas, extorsión y asesinatos a comunidades y líderes sociales asociados al programa.</li> <li>- Incompatibilidad entre medidas de sustitución voluntaria, de erradicación forzosa (acompañada de militarización) y de criminalización del cultivador socava el espíritu participativo y genera desconfianza.</li> <li>- Estancamiento de la Ley 197 de 2018 sobre tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores (TPD) que reduce las garantías sociales y la confianza participativas de las comunidades cocaleras.</li> <li>- Existencia de valores y legitimidades alternativas que construyen las comunidades campesinas para resistir o confrontar discursos oficiales sobre la ilegalidad de la coca.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

[207]

El Acuerdo de paz en Colombia se acerca a la formulación de una nueva concepción híbrida y contextualizada de la paz frente al problema de las drogas y los cultivos de uso ilícito que incluye el reconocimiento de las causas históricas que facilitaron la vinculación de poblaciones vulnerables con las economías ilegales, una visión descentralizada de las políticas con un enfoque transversal a la Reforma Rural Integral (RRI) apalancada por la creación de espacios y acuerdos locales para la implementación del PNIS, el reconocimiento a las particularidades étnicas y sociales de las comunidades

cocaleras y un enfoque de salud pública en lo referente a la prevención y no estigmatización de los cultivadores y consumidores. Asimismo, el Acuerdo dejó plasmada una visión internacional del fenómeno, enfatizando en el enfoque de corresponsabilidad entre países productores y consumidores en la formulación de una política antidrogas menos punitiva, considerando los errores precedentes de intentos de erradicación desde la criminalización y la militarización de las zonas cocaleras.

Lamentablemente, en el marco de los lineamientos democráticos, atención y desarrollo de proyectos productivos a través de la asignación monetaria —focalización neoliberal de recursos— y la lógica de la participación legitimadora, el PNIS ha reproducido homogéneamente la concepción neoliberal sobre el rol del Estado en la superación de la problemática de los cultivos ilícitos en Colombia. Por una parte, la política de focalización del gasto ha evidenciado los desfases técnicos, presupuestales y temporales, así como la lógica asistencialista del programa de sustitución pacífica de los cultivos ilícitos. Por otra parte, la «participación legitimadora», que también ha operado como principio rector de la democracia de la paz (neo)liberal, ha evidenciado una visión centralista y burocrática que busca legitimar políticas a través de procesos participativos que se distancian de la idea de un posacuerdo construido desde las bases sociales y entendido como conjunto de reformas orientadas a la construcción de una paz contextualizada y territorial.

[208]

Una aproximación al problema de los cultivos ilícitos a partir de mecanismos de la paz híbrida aparece como alternativa a los desafíos que sugiere la fallida estrategia de sustitución del PNIS. Surgen, no obstante, amplios interrogantes sobre la pertinencia de abordar las diversas realidades cocaleras desde un solo enfoque de política pública, cuando las causas del cultivo son tan diversas como los territorios en los que se presentan. Reflexionar sobre cómo evaluar de mejor forma esas políticas y sus aspectos metodológicos constituye una tarea pendiente para plantear soluciones al problema de las drogas ilícitas en el contexto del posacuerdo colombiano.

## Referencias bibliográficas

1. Agudelo Taborda, Jairo y Riccardi, Davide. (2019). La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016). *Geopolítica(s)*, 10 (1), pp. 107-134. <https://doi.org/10.5209/GEOP.61477>

2. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (2010, septiembre 24). Intervención del Presidente de la República de Colombia, S. E. Sr. Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Sexagésimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias. *Cancillería de Colombia*. <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/intervencion-del-presidente-la-republica-colombia-se-sr-juan-manuel-santos-calderon-ante-la-asamblea>
3. Bermúdez, Andrés y Garzón, Juan (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones: Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Bogotá, D. F.: Fundación Ideas para la Paz Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/16314.pdf>
4. Call, Charles & Cousens, Elizabeth. (2008). Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies. *International Studies Perspectives*, 9 (1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2007.00313.x>
5. Ciro, Estefanía. (2016). Cultivando coca en el Caquetá: vidas y legitimidades de la actividad cocalera. [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. [https://www.academia.edu/39739068/Cultivando\\_coca\\_en\\_el\\_Caquet%C3%A1\\_vidas\\_y\\_legitimidades\\_de\\_la\\_actividad\\_cocalera](https://www.academia.edu/39739068/Cultivando_coca_en_el_Caquet%C3%A1_vidas_y_legitimidades_de_la_actividad_cocalera)
6. Colombia Renace. (2018). Informe de Resultados del Proceso de Selección de Organizaciones para la Implementación del Servicio de Asistencia Técnica Integral. <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/Proceso-de-Seleccion-Asistencia-tecnica-PNIS.aspx>
7. Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam). (2018, marzo 6). En riesgo el programa nacional integral de sustitución PNIS. *Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/Comunicado-COCCAM-6-marzo-2018.pdf> [209]
8. Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam). (2020, abril 20). Coordinadora Nacional de Cultivadores Coca, Amapola y Marihuana y sus organizaciones de base a la población colombiana y al Gobierno nacional. *Movice*. <https://movamientodevictimas.org/coordinadora-nacional-de-cultivadores-de-coca-marihuana-y-amapola-coccam-envia-mensaje-a-la-opinion-publica-y-al-gobierno-nacional/>
9. Chaves, Margarita y Hoyos, Juan. (2019, junio 24-26). Transferencias económicas como dispositivos de gobierno en los márgenes del estado. *Seminario Tres décadas de transformaciones en América Latina: gobierno, subjetividades, márgenes y neoliberalismos*. Universidad de San Pablo, San Pablo, Brasil.
10. Doyle, Michael W. (1983a). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12 (3), pp. 205-235. <https://www.jstor.org/stable/2265298>
11. Doyle, Michael W. (1983b). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 2. *Philosophy and Public Affairs*, 12 (4), pp. 323-353. <https://www.jstor.org/stable/2265377>

12. 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>
13. El Turbión. (2019, abril 16). ¿Por qué los Awá no se le midieron al PNIS? Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/por-que-los-indigenas-awa-no-se-le-midieron-al-pnis/>
14. Garzón, Juan y Álvarez, Eduardo. (2017). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Informe trimestral 2. *Fundación Ideas para la Paz (FIP)*. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a0c456a3dd37.pdf>
15. Garzón, Juan., Gélvez, Juan y Bernal, José. (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso. Informe trimestral 3. *Fundación Ideas para la Paz (FIP)*. [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_sustitucion\\_VOL06.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf)
16. Gobetti, Zeno. (2009). Una revisión de la teoría de la paz democrática. CS, 3 (3), pp. 39-74. <https://doi.org/10.18046/recs.i3.425>
17. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Jurisdicción Especial para la Paz*. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)
- [210] 18. Gutiérrez, Francisco; Machuca, Diana Ximena y Cristancho, Sebastián. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 32 (97), pp. 136-160. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87197>
19. Insuasty R., 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>
20. Keohane, Robert. (1989). Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, In: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory* (pp.1-21). Boulder: Westview. <https://doi.org/10.4324/9780429032967-1>
21. Kurtenbach, Sabine. (2010). Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, pp. 95-110. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9597>
22. Lederach, Jean Paul. (2012). The Origins and Evolution of Infrastructures of Peace: A Personal Reflection. *Journal of Peacebuilding and Development*, 7 (3), pp. 8-13. <https://doi.org/10.1080/15423166.2013.767604>
23. Mac Ginty, Roger. & Sanghera, Gurchathen. (2012). Hybridity in Peacebuilding and Development: An Introduction. *Journal of Peacebuilding and Development*, 7 (2), pp. 3-8. <https://doi.org/10.1080/15423166.2012.742800>

24. Mac Ginty, Roger. (2010). Hybrid Peace: The interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, 41 (4), pp. 391-412. <https://doi.org/10.1177/0967010610374312>
25. Mac Ginty, Roger. (2012). Routine Peace: Technocracy and Peacebuilding. *Cooperation and Conflict*, 47 (3), pp. 287-308. <https://doi.org/10.1177/0010836712444825>
26. Mac Ginty, Roger & Richmond, Oliver. (2013). The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace. *Third World Quarterly*, 34 (5), pp. 763-783. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>
27. Malone, David & Nitzschke, Heiko. (2009). Economic Agendas in Civil Wars: What We Know, What We Need to Know. In: Addison, Tony & Brück, Tilman (Eds.). *Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction* (pp. 31-50). New York: Palgrave-Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230595194\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230595194_3)
28. Méndez Blanco, Yenly Angélica; Silva Aldana, Johana y González Suárez, Ana María. (2019). El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos y desfiguraciones. En: Estrada Álvarez, Jairo (coord.). *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 131-160). Buenos Aires: Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rknp.8>
29. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe\\_de\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectador\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_en\\_Colombia\\_2018\\_.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf) [211]
30. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020). Informe N.º 21. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.\\_21.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf)
31. Pugh, Michael. (2011). Local Agency and Political Economies of Peacebuilding. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11 (2), pp. 308-320. <https://doi.org/10.1111/j.1399-6576.2011.01113.x>
32. Radio Nacional de Colombia. (2020, junio 17). Cultivos de uso ilícito se redujeron un 9% en el último año: UNODC. <http://cms.radionacional.co/actualidad/cultivos-de-uso-illicito-se-redujeron-un-9-en-el-ultimo-ano-unodc>
33. Ramírez, Camila y Vargas, Yovana. (2019, mayo 9). En Tumaco no saben qué pasará con el PNIS. *Verdad Abierta*. <https://verdadabierta.com/tumaco-no-saben-pasara-pnis/>
34. Richmond, Oliver. (2006). The Problem of Peace: Understanding the «Liberal Peace». *Conflict, Security & Development*, 6 (3), pp. 291-314. <https://doi.org/10.1080/14678800600933480>
35. Richmond, Oliver. (2010a). *Palgrave advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. Basingstoke: Plagrave Macmillan.

36. Richmond, Oliver. (2010b). Resistance and the Post-liberal Peace. *Millennium*, 38 (3), pp. 665-692. <https://doi.org/10.1177/0305829810365017>
37. Richmond, Oliver. (2011a). *A Post-Liberal Peace*. Oxon. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203810262>
38. Richmond, Oliver. (2011b). Becoming a Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal Local-Hybridity Via the Everyday as a Response of the Paradoxes of Liberal Peacebuilding. In: Tadjbakish, Shahrbanou (Ed.). *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives* (pp.37-57). Oxon. Routledge.
39. Richmond, Oliver. (2012). Missing Links. Peace Infrastructures and Peace Formation. In: Unger, Barbara; Lundström, Stina; Planta, Katrin & Austin, Beatrix (Eds.). *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice* (pp. 22-29). Berlin: Berghof Foundation.
40. Richmond, Oliver. (2013). Peace Formation and Local Infrastructures for Peace. *Alternatives: Global, Local, Political*, 38 (4), pp. 271-287. <https://doi.org/10.1177/0304375413512100>
41. Richmond, Oliver. (2015). Decolonizing Security and Peace Mono-Epistemology Versus Peace Formation. In: Rumelili, Bahar (Ed.). *Conflict Resolution and Ontological Security: Peace Anxieties* (pp. 164-184). New York: Routledge.
43. Rocha, Ricardo. (2016). *Informe N.º de progreso de la asistencia técnica espe42. cializada. Una visión de la Política de Cultivos Ilícitos en el Postconflicto*. Bogotá, D. C.: Departamento de la Prosperidad Social.
- [212] 44. Russett, Bruce. (1993a). The Fact of Democratic Peace. In: Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (pp. 3-23). Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400821020>
45. Russett, Bruce. (1993b). Why Democratic Peace? In: Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (pp. 24-42). Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400821020-003>
46. Russett, Bruce. (1993c). The Future of the Democratic Peace. In: Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (pp. 119-138). Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400821020-007>
47. Semana. (2020, 17 de junio). UNODC: cultivos de coca disminuyeron 9% en Colombia en 2019. <https://www.semana.com/pais/articulo/cuantas-hectareas-de-cultivos-illicitos-hay-en-colombia-2020/289871/>
48. Tobón, Gabriel y Sierra, Ana. (2018). Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-. *Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos*. <https://etnoterritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=xx-1-&x=1261>
49. Triana, Alejandro. (2014). Paz híbrida Multiactor: un modelo posible frente a la construcción de paz en escenarios de posnegociación a la luz del caso colombiano. [Tesis de pregrado inédito]. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D. C.

50. Verdes-Montenegro, Francisco. (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Relaciones Internacionales*, 29, pp. 111-131. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5273>
51. Zabalza, Guillermina y Ravioli, Ana. (2005). Reflexiones sobre «la paz perpetua». *Cartapacio de Derecho*, 8, pp. 1-8.
52. Zambrano, Juliana; Zambrano, Dayana; Ospina, Guillermo; Perilla, Jairo y Ortiz, Santiago. (2017). Colombia y la política de drogas: del *policy-taking* al *policy-making* a través de una aproximación desde la geopolítica crítica y el constructivismo en la política exterior. [Tesis inédita de maestría]. Universidad del Rosario, Bogotá, D. C. <https://www.urosario.edu.co/facultad-de-estudios-internacionales/Programas/Maestrias/Maestria-en-Estudios-Politicos-e-Internacionales/Documentos/TPD-Colombia-y-la-Politica-de-Drogas/>



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

Música, poder

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Analítica de datos aplicada al Plan Nacional de Desarrollo de 2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»\*

Enrique Arrieta Díaz (Colombia)\*\*  
Amanda Vargas Prieto (Colombia)\*\*\*

## Resumen

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 fue presentado durante la celebración de los sesenta años del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Como el PND ha sido fuertemente criticado, nos interesa responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los temas más importantes del PND qué relación guardan con el discurso presidencial? La metodología utilizada se basa en algoritmos de analítica de datos, particularmente los que pertenecen al área de minería de texto. La analítica de datos aplicada a los documentos de políticas públicas ofrece una poderosa herramienta a la sociedad, la cual puede ser utilizada para comprender dichas políticas sin sesgos ideológicos. Este análisis encuentra que el tema más mencionado, entre los estudiados, es *territorio*, el menos mencionado es *paz*; los temas *equidad*, *legalidad* y *emprendimiento* no son tan relevantes en el texto como en el discurso presidencial, y la correlación entre estos términos no es relevante en el texto del PND. También se evidencia que los temas *salud*, *pobreza*, *infraestructura* y *seguridad* tienen poca trascendencia, así como las palabras *agro*, *cultura*, *infancia* y *energía*.

[215]

## Palabras clave

Administración Pública; Políticas Públicas; Planeación; Analítica de Datos; Minería de Texto; Colombia.

\* Artículo derivado del proyecto de investigación *Analítica de datos aplicada al Plan Nacional de Desarrollo de 2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»*. Consejo Nacional de Planeación-CNP, Universidad del Magdalena, 2018-2022.

\*\* Físico. Magíster en Física. Doctor en Física y Astronomía. Investigador asociado en Quantil. Profesor de la Universidad del Magdalena, Santa Marta, Colombia. Correo electrónico: [earrieta@unimagdalena.edu.co](mailto:earrieta@unimagdalena.edu.co) - Orcid: 0000-0002-2408-3379 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=0wDQv8sAAAAJ&hl=es>

\*\*\* Administradora de Empresas. Magíster en Inteligencia Económica y Estrategias Competitivas. Doctora en Ciencias Económicas. Consejera Nacional de Planeación, representante del sector educativo y cultural. Profesora de la Universidad del Magdalena, Santa Marta, Colombia. Correo electrónico: [avargasp@unimagdalena.edu.co](mailto:avargasp@unimagdalena.edu.co) - Orcid: 0000-0002-8508-6979 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=-iKe3MgAAAAJ>

**Fecha de recepción:** agosto de 2020 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2021

### Cómo citar este artículo

Arrieta Díaz, Enrique y Vargas Prieto, Amanda. (2021). Analítica de datos aplicada al Plan Nacional de Desarrollo de 2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 215-239. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a09>

## Data Analysis Applied to the National Development Plan for 2018-2022, «Pact for Colombia, Pact for Equity»

### Abstract

The National Development Plan (PND) 2018-2022 was presented during the celebration of the sixtieth anniversary of the National Planning Department (DNP). The PND is strongly criticized by society on social media. For this reason, we are interested in finding what are the most important issues of the PND and how are they related to the president's speech. The methodology used is based on algorithms from data analysis, particularly those that belong to the text mining area. Analytics applied to public policy documents offer a powerful tool to society, which can be used to understand such policies without ideological biases. This analysis found that: the most mentioned topic, among those studied, is territory, the least mentioned is peace, the issues of equity, legality and entrepreneurship are not as relevant in the text as in the presidential speech, and the correlation between these terms is not relevant in the text of the PND. In addition, the topics health, poverty, infrastructure and security are not relevant, as well as the words agriculture, culture, childhood and energy.

[216]

### Keywords

Public Administration; Public Politics; Planning; Data Analytics; Text Mining; Colombia.

## Introducción

**E**l Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, a través de su equipo de gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento son responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que se constituye como unidad rectora de planificación en el país, razón por la cual debe dirigir el proceso de formulación del PND 2018-2022 y coordinar la inclusión de los comentarios pertinentes por parte del Consejo Nacional de Planeación (CNP), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y demás actores de la sociedad civil. El PND del presidente de la República se denomina: «Pacto por Colombia, pacto por la equidad».

El PND tiene tres componentes: la parte general o bases del PND, el plan de inversiones y las disposiciones instrumentales. La primera parte está dividida en dos: tres pactos estructurales y dieciséis pactos que representan las bases estructurales. Los pactos estructurales representan el pacto por la equidad: i) política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; ii) el pacto por el emprendimiento y la productividad, una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; iii) el pacto por la legalidad, justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia. La segunda parte presenta el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2019-2022, en la cual se estiman inversiones por COL\$1100 billones, de los cuales 66,6% corresponden a los recursos públicos y 33,4% a recursos privados. Los recursos públicos vienen del Presupuesto General de la Nación (PGN) (32,1%), recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (15,3%), recursos territoriales y de las empresas en el ámbito subnacional (11,7%), empresas estatales, industriales y comerciales del estado (EICE) (4,4%) y los recursos de regalías (3,1%) (DNP, 2018). El tercer componente «disposiciones instrumentales» está ausente en el documento (CNP, 2019).

[217]

Después de la publicación de las bases del PND, muchas han sido las críticas, en ese sentido, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID, 2019) de la Universidad Nacional de Colombia identificó «lo bueno, lo malo y lo feo» del Plan. Se pueden señalar dos preocupaciones principales sobre las propuestas: la primera se refiere al fortalecimiento territorial y la

continuación del modelo centralizador. Se advierte la debilidad del enfoque de capacidades, que no tiene propuestas para las falencias institucionales de los municipios y departamentos más vulnerables de Colombia, y las barreras normativas para capacitar personal como las causas de la falta de fortaleza institucional de las entidades territoriales. En otras palabras, se considera que la descentralización ha incidido en que las entidades territoriales sean consideradas como «gestoras de recursos» de inversión y esto no ha permitido que las Alcaldías y Gobernaciones tengan incidencia en las políticas que se ejecutan en sus territorios.

Por otra parte, es preocupante que el PND deje de lado el cierre de brechas —utilizado en el plan del gobierno de Juan Manuel Santos—, «una noción de desarrollo territorial que no responde a un enfoque de brechas regionales que deben ser compensadas, ni a un canal indirecto de política social focalizada espacialmente, sino que busca promover el canal directo del crecimiento (Baghwati, 1988) para fomentar mercados e impulsar nodos de desarrollo tanto urbanos como de zonas intermedias y rurales» (DNP, 2018, p. 910). Este nuevo plan propone, al contrario, el camino de desarrollo económico a través de la lógica de mercado, insistiendo en procesos de emprendimiento. Esto va en contravía de lo señalado en el Acuerdo de paz [218] entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), pues abandona la idea de disminuir las desigualdades y reconocer el conflicto colombiano (CID, 2019).

De acuerdo con estas preocupaciones, se propone como pregunta de investigación: ¿cuáles son los temas más importantes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y cuál es su relación con el discurso del presidente? La respuesta se encuentra con base en algoritmos de analítica de datos, particularmente los que pertenecen al área de minería de texto. Los algoritmos de la minería de texto transforman textos no estructurados en un formato estructurado, del cual se identifican patrones significativos y nuevos conocimientos que permiten explorar y descubrir relaciones ocultas dentro de sus datos no estructurados. El procesamiento del lenguaje escrito o del lenguaje natural (Chowdhury, 2005) utiliza métodos de diversas disciplinas como la informática, la inteligencia artificial y la lingüística para analizar textos extrayendo la información relevante de los documentos escritos. La minería de texto permite seleccionar las características significativas de un documento escrito para contribuir al máximo en la creación de modelos de análisis predictivo, seleccionar un subconjunto de características para

mejorar la precisión de una tarea de clasificación y seleccionar y categorizar entidades específicas en el texto, como nombres o ubicaciones. La analítica de datos aplicada a los documentos de políticas públicas, entre otros documentos gubernamentales, ofrece una poderosa herramienta a la sociedad, la cual puede ser utilizada para comprender dichas políticas sin sesgos ideológicos. De igual manera, la herramienta es de suma utilidad para los gobernantes, ya que a través de ella pueden verificar si sus discursos públicos son coherentes con los documentos legales que los describen, ya que son los documentos los que realmente determinan la hoja de ruta para el desarrollo del país.

## 1. Metodología de la investigación

La minería de datos es una ciencia que cada vez acapara más atención en la sociedad (Han, Pei y Kamber, 2011; Vargas y Yepes, 2018; Vargas y Arrieta, 2021). Esto se debe a su poder de reconocimiento de patrones y a su alto poder de predicción con una certidumbre medible. En las ciencias naturales, la minería de datos se volvió una herramienta fundamental de análisis, ya que por medio de esta las máquinas pueden reconocer patrones y correlaciones con mucha más facilidad que los humanos y en tiempos mucho más cortos.

[219]

El campo de la física de las altas energías —física de partículas elementales— es pionero en el campo de minería de datos. Experimentos como los que se llevan a cabo en la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN) —laboratorio de física de partículas más grande del mundo— o en el Laboratorio Nacional Fermi (Fermilab) —laboratorio de física y acelerador de partículas más importante del continente americano— producen decenas de petabytes<sup>1</sup> de información cada año, los cuales nunca podrían ser analizados si solo se utilizara el capital humano de dichos experimentos. Científicos de estos laboratorios, apoyados en científicos del campo de la informática, han desarrollado técnicas, métodos y algoritmos para examinar con gran detalle y rigurosidad la gran colección de datos de los que disponen, y así poder analizarlos en tiempos cortos y con resultados y predicciones que superan ampliamente los que pueden alcanzar los humanos. Gracias a la minería de datos han sido posibles descubrimientos, analizando grandes cantidades de datos complejos, como los del bosón de Higgs, el quark top o las ondas gravitacionales.

<sup>1</sup> Equivalente a  $10^{15}$  (un trillón de) bytes de información digital.

Dentro del campo de la minería de datos se encuentra la minería de texto (Guernsey, 2003, october 16), la cual se vale de diversos algoritmos de analítica de datos utilizando herramientas computacionales y matemáticas aplicadas para estudiar el lenguaje natural escrito y poder extraer información con mayor eficiencia y precisión que un humano. El objetivo principal de la minería de texto es resumir el contenido de un documento o colección de documentos, de forma que los seres humanos obtengan la mayor cantidad de información posible sin necesidad de leer el contenido escrito, aplicando técnicas de minería de datos-texto como *machine learning*, vectorización y mapeo de vecinos cercanos (Chirici et al., 2016), para obtener la información más relevante. Estos métodos no buscan escribir resúmenes que simplemente acortan el contenido de un escrito, resaltando sus aspectos más importantes, sino mostrar los temas más relevantes de un escrito, cómo se definen estos temas, sus correlaciones más importantes con otros temas, el sentimiento con el que se escribe el documento y otras estadísticas como palabras frecuentes y vecinos cercanos.

[220] Los temas que se extraen de un documento pueden ser definidos por el analista a través del análisis supervisado (Way, Scargle, Ali y Srivastava, 2012) o pueden ser establecidos por los algoritmos en el denominado análisis no supervisado (Hebb, 1949). Ambas técnicas son útiles en la minería de texto y su aplicabilidad depende del objetivo del análisis. Incluso se pueden usar las dos técnicas combinadas, como se hizo en el presente estudio. Los temas, en algunos casos, se explican por sí mismos —una sola palabra los define—, por ejemplo, *equidad* o *paz*; en otros casos se requiere de algún complemento adicional que explique su significado, por ejemplo, *territorio* o *ambiental*. En este último caso, los algoritmos de minería de texto aquí desarrollados buscan un conjunto de términos que forman lo que se denomina tema. Siguiendo con el ejemplo anterior, el tema *ambiental*, se complementa con palabras relacionadas con la raíz *ambiente*, *ambientales*, *ambientalmente* y *ambientes*. De esta manera, se hace uso de la técnica de análisis supervisado, es decir, los autores definen los temas. En otros casos, como los de los temas *infraestructura* y *competitividad*, son definidos por el análisis no supervisado, el cual los identifica con base en su capacidad para descubrir similitudes y diferencias en la información.

La técnica de minería de texto aplicada al texto del PND se lleva a cabo en tres etapas: en primer lugar, el texto del PND se digitaliza y luego se le aplican algunos filtros para hacer más sencillo su análisis. En este proceso se descartan las referencias bibliográficas, los textos de tablas y gráficas, y las *stop words* —palabras que no aportan al contexto de un documento como artículos y preposiciones, entre otras—. Una vez se han aplicado estos filtros, la segunda etapa consiste en vectorizar el texto resultante con el fin de encontrar la frecuencia de aparición de cada palabra y los vecinos más cercanos. Un vecino cercano es una palabra —o conjunto de palabras— que aparece con frecuencia en la misma oración donde aparece uno de los temas estudiados. A manera de ejemplo: *Estos proyectos son demandados por entidades territoriales, esquemas asociativos locales, o son priorizados por el Gobierno Nacional.* El término *territorio* (territoriales), tiene como vecinos cercanos las palabras *proyectos, demandados, entidades, esquemas, asociativos y locales*. La cantidad de vecinos cercanos es definida por los investigadores. En este caso, se buscaron vecinos cercanos hasta la cuarta posición, es decir, palabras que estén a máximo cuatro palabras de distancia del término analizado dentro de una misma oración.

[221]

El concepto de vecinos cercanos permite producir grupos de palabras que aparecen juntas en el contexto del documento con cierta frecuencia. La cantidad de elementos en estos grupos es definida por los investigadores. La frecuencia de aparición para que estos grupos se formen y se tengan en cuenta es un parámetro libre en el análisis. En el presente análisis se han limitado el grupo de elementos a dos o tres. Estos elementos son parejas —bigrama— o tríos —trígrama— de palabras que aparecen juntas con una frecuencia dada. Al bigrama y al trígrama más frecuentes se les asigna un puntaje de 1 —esto no quiere decir que ambos tengan la misma frecuencia, ya que cada escala es independiente—. El resto de bigramas y trígramas tienen un puntaje que representa una frecuencia relativa con respecto al más frecuente de su categoría. Si un bigrama tiene un puntaje asignado de 0.5 quiere decir que aparece en el documento con la mitad de la frecuencia con la que aparece el bigrama más frecuente.

Finalmente, dentro del marco del análisis de los temas más importantes del texto del PND se produce una nube de palabras que le permite al lector comparar la frecuencia con la que estos aparecen en el documento. Una nube

de palabras es una figura donde cada palabra mostrada tiene un tamaño que es proporcional a su frecuencia de aparición en el documento. De esta manera se pueden comparar visualmente las frecuencias de aparición de palabras de interés. Con el fin de mostrar resultados relevantes para el lector, las nubes de palabras omiten aquellas que no aportan al contexto del análisis, pero que no pertenecen al conjunto de *stop words*. Dado que esta es una herramienta visual, se evita saturar la imagen con exceso de palabras, por lo que se establece un límite inferior para descartar palabras cuya frecuencia de aparición sea baja.

Cada uno de los temas establecidos o encontrados por los análisis supervisados y no supervisados tiene un conjunto de vecinos cercanos que le proporcionan un contexto. En un tema como la educación dentro del PND, sus vecinos cercanos permiten presentarle al lector el contexto dentro del cual se menciona el tema. Por ejemplo, si el tema *educación* se menciona frecuentemente con la palabra *calidad* o con la palabra *superior*, estas le dan al lector una noción sobre lo que el texto del PND quiere resaltar o enfatizar con respecto a la educación. De esta manera, los temas analizados presentan un conjunto de diez palabras cercanas —vecinos cercanos— que ilustran los contextos alrededor de los cuales se presentan dichos temas. Las frecuencias de aparición de estos vecinos cercanos disminuyen rápidamente, de manera que en la mayoría de los temas no vale la pena presentar más de diez vecinos cercanos. Estos vecinos cercanos se presentan junto con su frecuencia de aparición relativa al tema central que los agrupa. Por ejemplo, si un vecino cercano aparece con una frecuencia de 0.2 quiere decir que de cada cinco veces que su tema central se menciona el vecino cercano aparece una vez.

[222] Los temas centrales del análisis pueden ser vecinos cercanos entre sí. La frecuencia de aparición en estos casos establece una correlación entre los temas que se puede cuantificar. Con el fin de presentar de manera sencilla dicha cuantificación, este análisis asigna un puntaje a cada correlación encontrada entre los temas centrales. A la correlación más fuerte se le asigna un puntaje de 1. Un puntaje de 0 implica que en el documento dos temas no tienen correlación. Cualquier valor intermedio del puntaje da a entender una correlación relativa entre los temas. Por ejemplo, si el tema 1 tiene una correlación de 0.5 con el tema 2 y el tema 3 tiene una correlación de 0.1 con el tema 4, esos puntajes quieren decir

que por cada vez que los temas 3 y 4 se correlacionan en el documento, los temas 1 y 2 se correlacionan cinco veces. Un ejemplo de correlación entre los temas *educación* e *investigación* se da cuando en una misma oración se mencionan ambos de manera conexa: *La investigación es un pilar fundamental en la educación superior.*

## 2. Resultados

El primer resultado del análisis se aprecia en la figura 1, una nube de palabras que presenta de manera visual los términos más frecuentes en el PND. De esta manera, se observa que el término más frecuente en el PND es *territorio*. El término más pequeño que se lee en la nube de palabras es *propiedad*, y su frecuencia de aparición es 5% de la frecuencia encontrada para *territorio*. Términos con una frecuencia menor a la de *propiedad* no se incluyen en la nube de palabras.

**Figura 1.** Nube con las palabras más frecuentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.



[223]

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2018).

Los términos que aparecen con un asterisco (\*) representan varias raíces de una misma palabra: plurales, géneros o adverbios. Por ejemplo, el tema *territorio* está compuesto de *territorio*, *territorial*, *territorios*, *territoriales* y *territorialidad*. Algunos términos como *pública* o *público* se presentan por separado, ya que con frecuencia se considera que sus contextos son diferentes. El género de la palabra en el ejemplo distingue entre diferentes conceptos: el femenino se utiliza junto con palabras como *educación* o *deuda*, mientras que el masculino se utiliza junto con palabras como *sector* o *servicio*.

Teniendo en cuenta el contenido de la nube de palabras de la figura 1 y el discurso del presidente de la República durante el evento de celebración de los sesenta años del DNP el 14 de noviembre de 2018 (DNP Colombia, 14 noviembre de 2018), se decidió analizar los treinta temas que aparecen en la figura 2, dada su importancia tanto en el discurso presidencial como en el PND.

**Figura 2.** Temas seleccionados del Plan Nacional de Desarrollo 2108-2022.

[224]



Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2018).

Los verbos *implementar* y *fortalecer* se definen como temas con el fin de analizar qué campos son los más afectados por estas dos acciones. Después de estudiar con cuidado el PND, se observa que la frecuencia con la que cada uno de estos temas es mencionado es proporcional a su transversalidad en el PND y, por lo tanto, la frecuencia es proporcional a la importancia. Una vez más, el tamaño de los términos en la figura 2 es proporcional a su frecuencia de aparición en el PND. De aquí se concluye que el tema más recurrente en el PND es *territorio* y el menos frecuente es *paz*, con una frecuencia de tan solo 6% del tema *territorio*. Los temas *social* e *implementar* tienen una frecuencia aproximada de 60% respecto del tema más frecuente, ocupando el segundo y tercer lugar, respectivamente. Los temas *fortalecer* y *economía* tienen una frecuencia aproximada de 50% de la frecuencia máxima, ocupando el quinto y sexto lugar, respectivamente. Los temas centrales del PND, según la ecuación *equidad* = *legalidad* + *emprendimiento* tienen cada uno una frecuencia inferior a 20% —*equidad*, 13,9%, *legalidad*, 12,5% y *emprendimiento*, 19,5%—. Los temas *salud*, *pobreza*, *infraestructura* y *seguridad* tienen una frecuencia cercana a un cuarto de la máxima, mientras que los temas *agro*, *cultura*, *infancia* y *energía* tienen una frecuencia cercana a un quinto de la máxima. Los temas *investigación* (12,2%), *ciencia* (12,1%) y *justicia* (11,6%) ocupan los últimos lugares de importancia en el PND y solo superan al tema *paz*.

[225]

La vectorización del PND permite encontrar los vecinos más cercanos a cada término en el documento. Con base en este concepto, se encontraron los diez vecinos más cercanos a los términos que definen cada uno de los treinta temas (véanse figura 3 y figura 4). Esta cercanía se mide por medio de la frecuencia de aparición de un vecino cercano junto con su término (tema). Esta frecuencia se presenta como un número de 0 a 1, al lado derecho de cada vecino cercano. Los resultados del análisis de vecinos cercanos se presentan en estas dos figuras y no en una sola para facilitar su lectura. Los datos de cada tema en las dos figuras deben leerse de manera independiente. Los datos relacionados con cada tema se delimitan con una línea del mismo color al del tema. En estas dos figuras la ubicación de un tema particular en la gráfica no es relevante y la aparición de un tema en una figura o en la otra es aleatoria.

**Figura 3.** Vecinos cercanos al primer grupo de quince temas del Plan Nacional de Desarrollo 2108-2022.



Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2018).

[226]

**Figura 4.** Vecinos cercanos al segundo grupo de quince temas del Plan Nacional de Desarrollo 2108-2022.



Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2018).

En las figuras 3 y 4 se observa que las palabras con una correlación más fuerte a su tema son *tecnología* e *innovación* en el tema *ciencia*, con una frecuencia de 50%. Esto quiere decir que de cada 10 veces que se trata el tema de *ciencia*, 5 veces se mencionan las palabras *tecnología* e *innovación*. La segunda correlación más fuerte se da entre la palabra *adolescencia* y el tema *infancia*, con una frecuencia de 40%. La tercera correlación más fuerte se da entre la palabra *integral* y el tema *infancia*, con una frecuencia de 32%. Por otro lado, la correlación más alta del tema *fortalecer* se da con la palabra *capacidades*, con una frecuencia de 10%. Esa relación se resalta ya que en su categoría (tema-vecino cercano) es la más baja.

Es importante leer con atención los vecinos cercanos de cada tema, ya que estos definen en qué tipo de contextos aparecen los treinta temas estudiados. En el tema *pobreza* se entiende que el PND plantea formas de reducir (reducción) o superar (superación) la pobreza extrema. En el tema *educación* se ve cómo se acompaña este tema con conceptos como *calidad* y *acceso*. En el tema *salud* también se habla de *calidad* junto con *atención* y *protección*. En el tema *paz* se habla de *estabilización* y de *víctimas*. En el tema *emprendimiento* se habla de *acceso* e *inclusión*. En el tema *legalidad*, que incluye también el concepto *ilegalidad*, se menciona el concepto *marco* y se habla de *grupos ilegales*. En el tema *justicia* se prioriza el *derecho* a su *acceso*. El foco del tema *competitividad* es el concepto *regional*, mientras que el foco del tema *economía* es *economía naranja* con base en el crecimiento sostenible. El concepto *equidad* se relaciona con una *política social moderna* que ofrezca *oportunidades de desarrollo*. El tema *seguridad* tiene dos facetas: la *alimentaria* y la que tiene que ver con el concepto *seguridad ciudadana*. El tema *tecnología* hace énfasis en *comunicaciones e información*. El tema *agro* hace alusión a actividades *productivas*. En el PND se habla de *fortalecer: capacidades, estrategias y programas*; así como se habla de *implementar: estrategias, proyectos y programas*. El concepto *objetivos de desarrollo sostenible (ODS)* es vecino cercano de *infraestructura, justicia y paz*. ODS es una de las palabras clave que aparecen en la figura 1, con una frecuencia de aparición que representa 10,5% de la frecuencia de aparición del término *territorio* (véase [anexo 1. Tabla 1. Matriz de correlación](#)).

[227]

El concepto *desarrollo* es transversal a la mayoría de los treinta temas estudiados (23), ocupando los primeros lugares de importancia entre los vecinos cercanos. No en vano es el segundo término más popular de la figura 1. Sin embargo, resulta curioso que ese concepto no venga acompañado más

de cerca del concepto *inversión*, pues solo aparece entre los vecinos cercanos del tema *ciencia*. Si se analiza *inversión* como un tema independiente, se aprecia una relación no muy alta con *ciencia*, *tecnología*, *innovación* (CTI) entre sus diez vecinos más cercanos. Dentro de este mismo grupo también se encuentran *privada* y *extranjera*. No se ve *inversión* como vecino cercano frecuente de *salud* o *pobreza*.

Anteriormente se omitió la discusión de temas como vecinos cercanos de otros temas. Es interesante revisar si los treinta temas son vecinos cercanos entre sí, por lo que se construyó la matriz que se presenta en el [anexo 1, matriz de correlación](#).

La forma de leer esta matriz es escoger un tema en la fila superior y mirar los puntajes que aparecen dentro de esa columna, frente a cada tema de los que aparecen en la primera columna del lado izquierdo. La relación más fuerte ocurre entre los temas *territorio* y *desarrollo*, por eso se le ha asignado un puntaje de 1. La fuerte relación ocurre porque el tema *innovación* es el vecino cercano que con más frecuencia aparece junto con el tema *tecnología* dentro del conjunto de treinta temas, por esta razón se le asigna un puntaje de 1. La escala de puntajes va de 0 a 1 y los puntajes intermedios son proporcionales a la frecuencia de aparición de los temas en la primera fila con respecto a cada uno de los temas en la primera columna.

[228]

Las correlaciones más fuertes de cada tema son:<sup>2</sup> *territorio-fortalecer*, *social-territorio* (productividad), *implementar-fortalecer*, *productividad-social* (territorio), *fortalecer-productividad*, *economía-social* (productividad), *rural-social* (productividad), *educación-salud*, *ambiente-social* (economía), *innovación-ciencia*, *empresa-productividad* (territorio), *salud-social*, *pobreza-rural*, *seguridad-social* (legalidad), *infraestructura-economía*, *cultura-economía*, *energía-productividad* (territorio), *infancia-social* (familia), *agro-productividad* (territorio), *emprendimiento-productividad* (territorio), *familia-social* (infancia), *competitividad-territorio* (productividad), *vivienda-social* (rural), *equidad-social* (productividad), *legalidad-economía*, *investigación-innovación*, *ciencia-innovación*, *justicia-legalidad* y *paz-justicia*. Es interesante notar la baja correlación entre *investigación-ciencia*,

<sup>2</sup> Cuando el vecino más cercano es: social, se presenta entre paréntesis el segundo vecino más cercano. También se presenta un vecino cercano entre paréntesis si hay dos vecinos cercanos con el mismo puntaje en el primer puesto.

*agro-ambiente, pobreza-equidad y paz*-cualquier tema entre las correlaciones bajas más notorias.

Retomando el eje central del PND, la ecuación que define *equidad*, se debe resaltar que la correlación entre *equidad* y *legalidad* tiene un puntaje de apenas 0.14 (0.07); mientras que la correlación entre *equidad* y *emprendimiento* es tan solo 0.04 y la correlación entre *legalidad* y *emprendimiento* es de 0.09 (0.04). Estos resultados no respaldan la definición que se da en el PND sobre equidad, ya que los tres temas no van de la mano con una frecuencia relevante. De la misma manera, las pocas correlaciones entre equidad y la mayoría de los otros veintinueve temas dejan ver que, en realidad, la equidad no hace parte de las conversaciones que se llevan a cabo sobre la mayoría de los otros temas importantes.

## 2.1 Análisis del tema *Educación* en el Plan Nacional de Desarrollo

El tema *educación* se considera aquí como uno de los más importantes dentro del marco de referencia de un país en vías de desarrollo, y por eso se le dedica una sección especial. Una población educada conoce sus debilidades y enfoca sus esfuerzos colectivos para fortalecerlas. Un electorado educado es capaz de elegir las propuestas adecuadas para el desarrollo de su sociedad, distinguiéndolas de aquellas que presentan planes vacíos, desviados de la realidad o irrealizables. En este mismo sentido, la Misión de Sabios Colombia 2019, referente al tema de desarrollo social con equidad, afirmó que la sociedad colombiana «requiere generar y transformar conocimiento en ciencias humanas, sociales y educación útil para la sociedad y el país, puesto que crea herramientas fundamentales para el desarrollo humano» (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020, p. 25). Por esta razón, este grupo de intelectuales colombianos recomendó al Estado colombiano garantizar una educación de calidad como un medio para la solución de necesidades presentes en sectores clave de la sociedad como el político, el social, el económico y el cultural. Asimismo, en su diagnóstico del PND, los sabios entienden que a través de la educación y la ciencia se pueden encontrar respuestas a problemáticas ya identificadas por el Estado colombiano.

[229]

Tal vez la recomendación más significativa de la Misión de Sabios Colombia 2019 tiene que ver en el sector de la educación. Ellos consideran «como eje fundamental la creación de modelos etno-educativos, modelos

educativos flexibles y modelos educativos con enfoque de ruralidad que mejoren las experiencias pedagógicas y a su vez contribuyan a cerrar la brecha frente a la inequidad y la inclusión social» (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020, p. 51). Dado que el enfoque del PND es precisamente la equidad, resulta interesante estudiar en detalle la pertinencia que tiene la educación en este, sobre todo, como herramienta contra la inequidad.

Con respecto al análisis del sector educativo y cultural del CNP, se revisaron todos los pactos (19) para encontrar aquellos en los que se trataba el tema. En los pactos estructurales se encontró únicamente en el pacto por la equidad, específicamente en los puntos B, C y G. En los pactos transversales, el vii hace propuestas sobre ciencia, tecnología e innovación. A continuación, se presenta el análisis de los dos pactos, teniendo en cuenta únicamente la parte denominada «estrategias» del PND. Este análisis se realiza usando los criterios de la ficha de recolección de insumos trabajada por el CNP: aclaración, modificación, inserción y eliminación. La figura 5 presenta los vecinos cercanos al tema educación del puesto 11 al 30, para complementar los primeros 10 que se presentaron en la figura 3.

[230]

**Figura 5.** Vecinos cercanos al tema educación del Plan Nacional de Desarrollo 2108-2022.



Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2018).

El foco del tema de la educación en el PND es el acceso a una educación superior y media de calidad. De una manera menos recurrente se aprecia la aparición de la educación básica-preescolar. Esto se podría justificar porque en el plan la educación se reorienta hacia la inserción al mundo productivo (CID, 2019). En este aspecto, las propuestas entran en contradicción con la Ley de Educación (Ley 115 de 1994), pues los principios proclamados por dicha ley son el pluralismo ideológico, la universalidad de saberes y la capacidad crítica, y en este sentido el plan los reduce al Sistema Nacional de Cualificaciones (DNP, 2018). En el análisis de minería de texto se encontró que la formación de talento humano por medio de programas para generar oportunidades también desempeña un papel significativo en este tema. La inclusión social, tan recurrente en el tema *social*, hace énfasis en el acceso a educación y salud de calidad, y por eso se da la alta correlación entre estos dos temas.

Se evidencia también que los temas *cobertura* e *inclusión* son clave en el desarrollo de los ODS. De hecho, la iniciativa de la economía naranja se encuentra en las metas planteadas en los ODS, por esto se resalta la educación de calidad, el trabajo decente y crecimiento económico, y el de industria, innovación e infraestructura. Brilla por su ausencia en los vecinos cercanos la palabra *inversión*, la cual no aparece aquí ni en el conjunto de vecinos cercanos definidos al cortar las palabras con una frecuencia superior a 10%. Aunque *educación superior* casi que tiene 15% de la atención en el tema *educación* en el PND, también se nota la ausencia de la palabra *universidad* en todo el conjunto definido de vecinos cercanos. Tal vez la sorpresa más grande en el tema *educación* es la ausencia de correlaciones significativas entre *educación* y *ciencia*, *investigación* e *innovación*, como se deduce del [anexo 1, matriz de correlación](#). Esta falta de correlaciones sugiere que en el PND no hay una conexión entre estos tres temas que deberían estar altamente relacionados en un país en vías de desarrollo. Esto se podría explicar por el enfoque de la propuesta de la economía naranja de instrumentalizar la intervención del capital humano en el Sistema Nacional de Cualificaciones, pues esto

[231]

Deja de lado el papel fundamental de las instituciones de educación superior, no solo en la provisión de la formación sino en la posibilidad de establecer estrategias de emprendimiento incubados desde los centros de formación. En este sentido, la propuesta iniciaría con problemas de fallas de coordinación entre la demanda y el sistema educativo, pero también deja de lado el concepto del ODS industria, innovación e infraestructura, fundamentado en la tradicional definición de la triple

hélice: gobierno, empresa y universidad, requisito necesario para la conformación de las Áreas de Desarrollo Naranja - ADN (CID, 2019, p. 108).

## 2.2 Análisis de los grupos de palabras

Continuando con la búsqueda de correlaciones significativas, se presentan dos productos que resultan del ejercicio de vecinos cercanos: bigramas y trigramas. Los veinte bigramas y trigramas más frecuentes se presentan en la tabla 2.

**Tabla 2.** Bigramas y trigramas más frecuentes  
del Plan Nacional de Desarrollo 2108-2022.

Bigramas	Pun.	Trigramas	Pun.
gobierno, nacional	1,00	ciencia, tecnología, innovación	1,00
grupos, étnicos	0,74	niños, niñas, adolescentes	0,82
entidades, territoriales	0,74	meta, cuatrienio, 2022	0,78
inclusión, social	0,60	inclusión, social, productiva	0,77
política, pública	0,52	tecnologías, información, comunicaciones	0,75
meta, cuatrienio	0,52	comercio, industria, turismo	0,72
cambio, climático	0,51	política, social, moderna	0,65
economía, naranja	0,44	departamento, nacional, planeación	0,56
servicios, públicos	0,44	plan, nacional, desarrollo	0,54
desarrollo, sostenible	0,41	salud, protección, social	0,54
atención, integral	0,41	ambiente, desarrollo, sostenible	0,51
ordenamiento, territorial	0,41	agua, potable, saneamiento	0,49
ciencia, tecnología	0,41	agricultura, desarrollo, rural	0,47
bienes, servicios	0,40	atención, integral, infancia	0,44
plan, nacional	0,39	potable, saneamiento, básico	0,42
política, social	0,38	2017, meta, cuatrenio	0,41
asistencia, técnica	0,38	entidades, orden, nacional	0,39
infancia, adolescencia	0,37	nivel, nacional, territorial	0,38
toma, decisiones	0,36	territorios, gobiernos, poblaciones	0,33
tecnología, innovación	0,36	integral, infancia, adolescencia	0,33

\*Puntaje (Pun) de 0 (menos frecuente) a 1 (más frecuente).

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2018).

Vale la pena resaltar que entre los bigramas más frecuentes se encuentra *economía naranja*, concepto que frecuentemente aparece como motor de desarrollo en el discurso del presidente de la República. Asimismo, la importancia de los ODS se ve reflejada en la presencia de *desarrollo sostenible* en la tabla 2. De igual forma, la preocupación por el cambio climático es evidente en el PND. Alrededor de este asunto se encuentran vecinos cercanos como *adaptación, mitigación, riesgo, gestión y desastres*. Un tema cercano conceptualmente al cambio climático es *ambiente*, este tema también tiene presencia en la tabla 2, donde se ve acompañado de *desarrollo sostenible*. El conjunto *ciencia, tecnología, innovación* (CTI) es el trígrama más frecuente. Este resultado contrasta con el hecho de que la *ciencia* ocupa el puesto 28 e *innovación* el puesto 13 entre los treinta temas estudiados. *Equidad, legalidad y emprendimiento* no aparecen en la tabla 2, lo que corrobora que estos conceptos no tienen altas correlaciones con otras palabras en el PND.

### **2.3 Discurso presidencial versus Plan Nacional de Desarrollo**

Finalmente, se hace una comparación entre los temas que el presidente de la República resaltó como de suma importancia en su discurso y lo que se encontró en el PND. Esta comparación permite identificar algunos hechos estilizados que facilitaran la reflexión por parte de los lectores.

[233]

- *Ingresos altos*. Este bigrama no aparece en el PND; sin embargo, aparecen bigramas como *ingresos dignos, ingresos bajos, ingreso familia, aumentar ingresos y generación ingresos*, con puntajes relativos entre 0.14 y 0.04.
- *Crecimiento clase media*. Las combinaciones posibles de dos o más de estas tres palabras tienen una participación muy pobre en el PND, con puntajes inferiores a 0.05.
- *La informalidad vista como una gran amenaza a la sostenibilidad del régimen pensional, al sistema de salud y al sistema fiscal*. La palabra *informalidad* tiene una frecuencia de aparición de 26% de la frecuencia de *propiedad*, que es el término menos frecuente presentado en la figura 1. Asimismo, los conceptos *sistema de salud y sistema de seguridad social* tienen unos puntajes en la escala de bigramas (trigramas) inferiores a 0.01.
- *Micro, pequeña y mediana empresa*. Los bigramas y trigramas que aparecen con las palabras mencionadas por el presidente tienen puntajes

inferiores a 0.01; por otro lado, estas tres palabras no aparecen entre los veinte primeros vecinos cercanos del tema *empresa*.

- *Generación de empleo y mejor remuneración pensando en la productividad.* Las palabras *desempleo*, *empleos* y *remuneración* tienen cada una frecuencia de aparición muy cercanas a 25% de la frecuencia de *propiedad*.
- *Cerrar brechas.* Este bigrama tiene un puntaje inferior a 0.01 y tiene como vecinos cercanos *talento humano y movilidad social*.
- *Aumento de la demanda de energía.* El bigrama *eficiencia energética* tiene un puntaje inferior a 0.01. El tema *energía* tiene un norte definido, ya que como vecinos cercanos se encuentran *consolidación productiva, mercados, renovables convencionales, fuentes alternativas y promover competitividad*.
- *Cultivos ilícitos.* El bigrama tiene un puntaje menor a 0.01. El concepto *ilícito* aparece con más frecuencia asociado a temas de minería ilegal, aunque esta frecuencia es comparativamente baja con otros temas tratados aquí.
- *Transparencia para la generación de confianza.* La palabra *transparencia* tiene una frecuencia de aproximadamente 66% de *propiedad*. Como vecinos cercanos están *acceso a información*. La palabra *confianza* tiene una frecuencia de aparición muy cercana a 25% de la frecuencia de *propiedad*. No tiene vecinos cercanos relevantes.
- *Trámites innecesarios.* El bigrama no tiene importancia en el PND. La palabra *trámites* tiene una frecuencia levemente inferior a *propiedad* y sus vecinos cercanos más relevantes son *solicitudes y racionalización*.
- *Corrupción.* Esta palabra tiene una frecuencia de aproximadamente 66% de *propiedad*. *Anticorrupción* y *corruptos* tienen frecuencias mucho menores. Como vecino cercano tiene *lucha*.
- *Conflictos e impunidad.* El tema *conflicto* tiene una frecuencia muy parecida a la de *propiedad*, mientras que la palabra *impunidad* tiene una frecuencia de 10% de esta. *Conflictos* tiene como vecinos cercanos *armado, resolución, socioambientales y víctimas*. El tema *victimas* tiene una frecuencia muy similar a la del tema *legalidad*, con vecinos cercanos como *mujeres, unidad, reparación, población, atención, política y conflicto armado*.
- *Reinserción, reincorporación y reintegración.* El conjunto de estas tres palabras tiene una frecuencia de aproximadamente 75% de *propiedad*. Como vecino cercano tiene *victimas*.

- *Proyectos productivos*. El bigrama tiene una frecuencia inferior a 0.01.
- *Contrabando y piratería*. La frecuencia combinada de estas dos palabras es muy similar a 10% de *propiedad*.
- *Impuestos e inflación*. La frecuencia combinada de estas dos palabras es muy similar a 25% de *propiedad*, con una contribución mayor *impuestos*.
- *Campo y campesinos*. La frecuencia del concepto *campesino* es muy similar a 10% de *propiedad*. No es sencillo distinguir la palabra *campo* en este contexto de cuando se usa en otros; sin embargo, la palabra *campo*, sin distinción, tiene una frecuencia baja, similar a 50% de *propiedad*.
- *Gratuidad*. La palabra es irrelevante en el PND.
- *Exportaciones*. La frecuencia del tema *exportaciones* es aproximadamente la mitad de *propiedad*. Como vecinos cercanos tiene *agropecuarias*, *fomentar* y *atracción de inversiones*.

Este análisis de los términos utilizados en el documento de las bases del PND permite visualizar las propuestas realizadas por el gobierno de Iván Duque Márquez y validar las políticas públicas que impulsarían el crecimiento económico más allá del desarrollo social. Se identifica en el plan, como políticas directrices, la economía naranja, la regulación y aceleración de los proyectos de 4G, el impulso a la agroindustria y el mayor gasto público en educación y temas a cargo del Departamento de Prosperidad Social (DNP, 2018, pp. 1061-1062).

[235]

## Conclusiones

El primer resultado del análisis de los temas más significativos, tanto del PND como del discurso del presidente, permiten concluir que el tema más mencionado es *territorio* y el menos mencionado es *paz*. En el actual PND los temas centrales, según el Gobierno nacional, son *equidad*, *legalidad* y *emprendimiento*. Este análisis muestra una diferencia notable entre la importancia de estos. El tema *emprendimiento* tiene una frecuencia de aparición de 19,5%, mientras que *equidad* y *legalidad* tienen frecuencias de aparición de 13,9% y 12,5%, respectivamente. El análisis de correlación entre los temas *equidad* y *legalidad* tiene un puntaje de apenas 0.14, mientras que la correlación entre *equidad* y *emprendimiento* es tan solo 0.04, y la correlación entre *legalidad* y *emprendimiento* es de 0.09. La diferencia de aproximadamente 50% entre las frecuencias de aparición de *emprendimiento* y los otros dos temas, junto con las bajas

correlaciones entre los tres temas, alrededor de 10%, permite concluir que los tres temas realmente no son el núcleo del PND, como lo argumenta el Gobierno nacional. De la misma manera, las pocas correlaciones entre *equidad* y la mayoría de los otros veintinueve temas dejan ver que, en realidad, la equidad no hace parte de las conversaciones que se llevan a cabo sobre la mayoría de los otros temas importantes del PDN.

Los temas *salud*, *pobreza*, *infraestructura* y *seguridad* tienen frecuencias de aparición bajas —un cuarto de la máxima—, algo similar a lo que ocurre con los temas *agro*, *cultura*, *infancia* y *energía* —un quinto de la máxima—. Estos temas con un cuarto y un quinto de frecuencia de aparición en comparación con el tema más relevante. Debería tener mayor importancia dentro del PND, teniendo en cuenta los ODS con los que se ha comprometido Colombia.

Es interesante notar que el tema *paz* se encuentra en último lugar de importancia en el PND, acompañado de cerca, en los últimos lugares, de otros temas como *investigación*, *ciencia* y *justicia*. Estas posiciones no son coherentes con la importancia que le ha dado la sociedad colombiana a la paz y a la justicia en la última década. Asimismo, *investigación* y [236] *ciencia* no tienen la importancia en el PDN que sí le da la Misión de Sabios Colombia 2019 en sus recomendaciones.

Con respecto al análisis realizado con los vecinos cercanos, se puede concluir que el concepto *desarrollo* es transversal a la mayoría de los treinta temas estudiados; sin embargo, resulta curioso que ese concepto no venga acompañado más de cerca del concepto *inversión*, pues solo aparece entre los vecinos cercanos del tema *ciencia*. Si se analiza *inversión* como un tema independiente, tampoco se aprecia una relación significativa con *ciencia*, *tecnología*, *innovación* (CTI) entre sus diez vecinos más cercanos. Dentro de este mismo grupo de términos también se encuentran *privada* y *extranjera*. Tampoco se observa el tema *inversión* como vecino cercano frecuente de *salud* o *pobreza*, lo que va en contravía con los ODS.

Otro resultado significativo es el análisis del tema *educación* en el PND. En este se encontró la ausencia del tema *inversión* en el conjunto de los vecinos cercanos, así como la baja presencia de la palabra *universidad*. El resultado más importante fue la ausencia de correlaciones significativas entre *educación* y *ciencia*, *investigación* e *innovación*.

Finalmente, se observa que los temas que el presidente de la República resaltó en su discurso como claves en su PND no son todos necesariamente los más importantes en el texto del PND. Los temas *cultura, vivienda, familia, infancia, energía y empresa*, a los que el presidente de la República les dio suma importancia, aparecen dentro de los treinta temas investigados después del puesto 18, con excepción del tema *empresa*, que aparece en el puesto 14. La importancia del tema *víctimas* es comparable con los temas analizados menos trascendentales. El resto de los temas mencionados en la comparación entre el discurso presidencial y el PND están muy por debajo en importancia al compararlos con los 26 temas estudiados.

Por último, es oportuno aclarar que el análisis descrito aquí es solo un resumen de toda la información que se puede extraer de las diferentes tablas y figuras, las que a su vez son un resumen de toda la información analizada. Toda la información analizada no se presenta en su totalidad, sino solo sus aspectos más relevantes. La lectura rigurosa de las ayudas visuales aquí presentadas proporciona un entendimiento más profundo del PND del que se ha descrito en todas las secciones del artículo. El análisis cualitativo de estos resultados permite concluir cuáles son los temas de mayor relevancia para las políticas públicas del gobierno actual. También permite identificar su posicionamiento con respecto a temas fundamentales del desarrollo de Colombia, como lo es la educación, entre otros temas.

[237]

Este tipo de análisis de texto permite comparar la información de los PND con los discursos políticos y es una herramienta de suma importancia para la creación y aprobación de futuros planes de desarrollo nacionales o territoriales, pues permite a la academia y a la opinión pública analizar más a fondo estos documentos que muchas veces no son consultados o construidos con la sociedad civil.

Invitamos a los científicos de datos, físicos y matemáticos, a continuar con este esfuerzo por realizar un trabajo interdisciplinario que incluya expertos en políticas públicas, en gobierno, en diplomacia, en economía, pero también a entidades como el Consejo Nacional de Planeación y a los Consejeros Territoriales de Planeación del país a sumarse en estos estudios rigurosos que nos ofrece la academia y que pueden ser aprovechados en la mejora de la planeación participativa de Colombia.

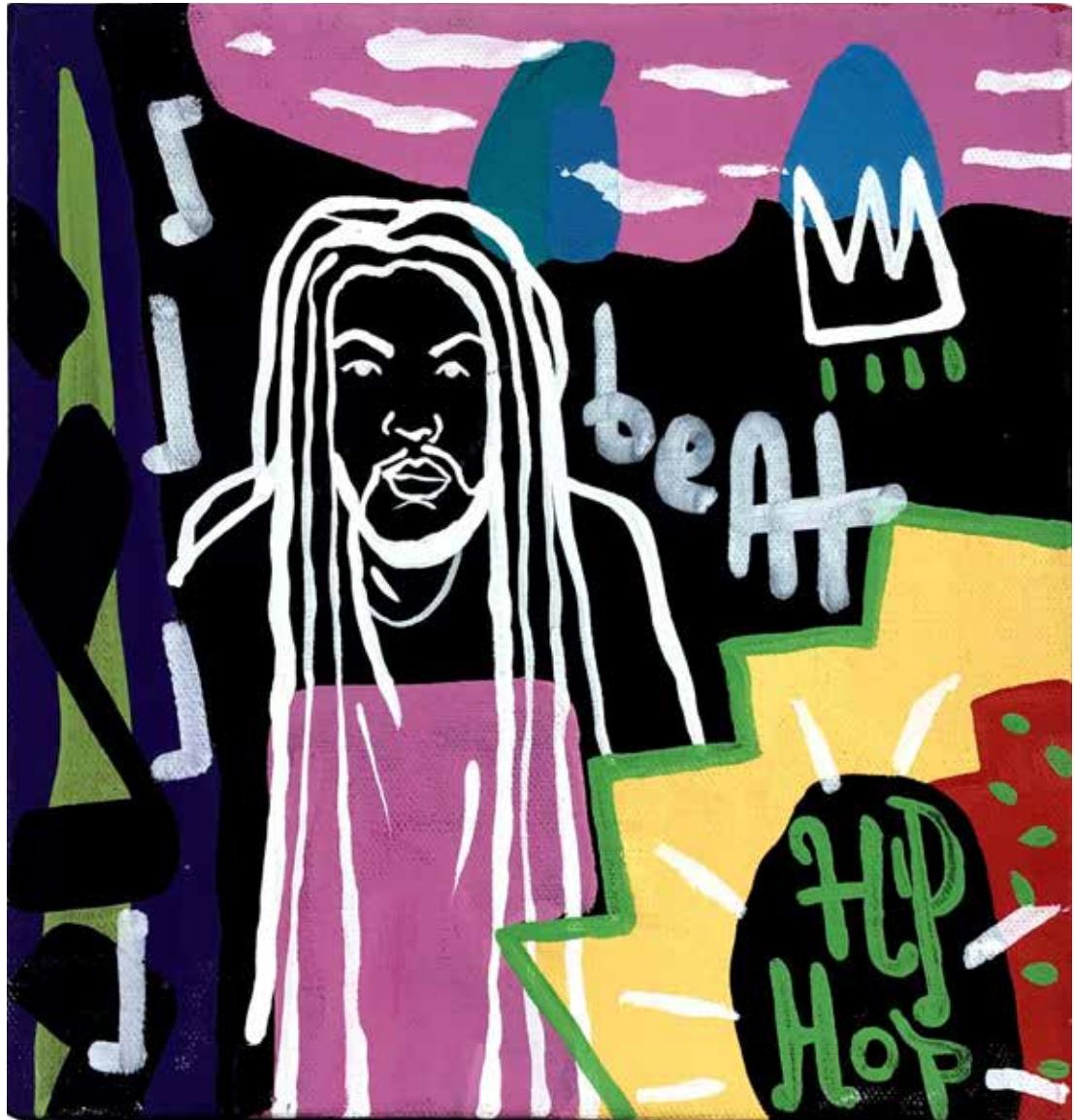
## Referencias bibliográficas

1. Baghwati, Jagdish N. (1988). Poverty and Public Policy. *World Development*, 16 (5), pp. 539-555. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(88\)90184-2](https://doi.org/10.1016/0305-750X(88)90184-2)
2. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). (2019). Invitados, vips y excluidos en el gran pacto para Colombia. Análisis crítico del plan nacional de desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». *Investigaciones y Productos CID*, 28. <http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-28.pdf>
3. Colombia. Congreso de la República. Ley 115. (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la ley general de educación. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)
4. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2019). Concepto a las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PlanNacionaldeDesarrolloconceptoCNP%202018-2022.pdf>
5. Chirici, Gherardo et al. (2016). A Meta-Analysis and Review of the Literature on the k-Nearest Neighbors Technique for Forestry Applications that Use Remotely Sensed Data. *Remote Sensing of Environment*, 176, pp. 282-294. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2016.02.001>
6. Chowdhury, Gobinda G. (2005). Natural Language Processing. *Annual Review of Information Science and Technology*, 37 (1), pp. 51-89. <https://doi.org/10.1002/aris.1440370103>
7. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». Bogotá, D. C.: DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
8. DNP Colombia. (14 noviembre de 2018). DNP 60 años - Entrega bases Plan Nacional de Desarrollo [Video]. *Youtube*. [https://www.youtube.com/watch?v=42\\_yCaHa620&ab\\_channel=DNPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=42_yCaHa620&ab_channel=DNPColombia)
9. Guernsey, Lisa. (2003, october 16). Digging For Nuggets Of Wisdom. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2003/10/16/technology/digging-for-nuggets-of-wisdom.html>
10. Han, Jiawei; Pei, Jian & Kamber, Micheline. (2011). *Data Mining: Concepts and Techniques*. Massachusetts: Elsevier
11. Hebb, D. O. (1949). *The Organization of Behavior. A Neuropsychological Theory*. New York: John Wiley & Sons.
12. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2020). *Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Reflexiones y propuestas. Volumen 1*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/ebook\\_colombia\\_hacia\\_una\\_sociedad\\_del\\_conocimiento.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/ebook_colombia_hacia_una_sociedad_del_conocimiento.pdf)

[238]

13. Vargas-Prieto, A., & Arrieta-Díaz, E. (2021). Risks of organizational growth to the identity of cooperatives. *Clio América*, 15 (29). <https://revistas.unimadrid.edu.co/index.php/clioamerica/article/view/4278>
14. Vargas-Prieto, Amanda y Yepes Lugo, Cristian. (2018). Aportes teóricos y metodológicos sobre el emprendimiento agrícola. En: Vargas Prieto, Amanda y Sánchez Álvarez, César (eds.). *Desarrollo, estructuras económicas, políticas públicas y gestión. Reflexión interdisciplinaria* (pp. 131-160). Bogotá, D. C. y México, D. F.: De la Salle.
15. Way, Michael J.; Scargle, Jeffrey D.; Ali, Kamal M. & Srivastava, Ashok N. (Eds.). (2012). *Advances in Machine Learning and Data Mining for Astronomy*. Boca Raton: CRC. <https://doi.org/10.1201/b11822>

[239]



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

*Beat*

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Democracia, equilibrio informativo y pedagogía electoral. Análisis de la función orientadora del periódico regional La Patria en las elecciones locales de octubre de 2019\*

Miguel Orlando Alguero Montaño (Colombia)\*\*

## Resumen

En los últimos años se ha observado que en las regiones de Colombia hay dificultad para acceder a los medios de comunicación, déficit de información y escasa formación democrática, y el cubrimiento periodístico se limita al registro noticioso de los hechos. Bajo este contexto, cobra importancia el papel de los medios regionales en el fortalecimiento de la democracia y de la libertad de expresión en las elecciones locales para elegir gobernadores, alcaldes, concejales, diputados y ediles. A partir de la *agenda setting*, el *framing* y la teoría funcionalista de la comunicación, esta investigación busca determinar si el periódico regional La Patria de Manizales, Caldas, cumplió su función orientadora en las elecciones locales de octubre de 2019. La metodología se basó en el enfoque cualitativo, se realizó un análisis de contenido de las publicaciones del diario, se aplicó una encuesta a lectores y suscriptores. Según los hallazgos, se concluyó que sí hubo pedagogía electoral por parte del periódico, el cual publicó contenidos con función orientadora, pero predominó más el enfoque logístico que el programático. Hubo elementos para que los lectores votaran de manera informada y se estableció una agenda periodística que priorizó el equilibrio informativo para que los candidatos tuvieran igual presencia en la información.

[241]

## Palabras clave

Comunicación Política; Política Local; Elecciones; Medios de Comunicación Regionales; Pedagogía Electoral.

\* Artículo derivado del proceso de investigación para optar al título de magíster en Estudios Políticos en la Universidad de Caldas, Colombia, *El rol orientador del periódico regional La Patria en las elecciones locales del año 2019*, y dirigido por el doctor Juan Carlos Yepes Ocampo. Se precisa que hay un conflicto interés del investigador debido a que laboró en el periódico La Patria durante la investigación, pero esta entidad no dio incentivos ni indicaciones en el proceso.

\*\* Comunicador social-periodista. Periodista redactor del periódico La Patria, Colombia. Correo electrónico: miguelorlando89@gmail.com - Orcid: 0000-0003-0550-6783 - Google Scholar: [https://scholar.google.com/citations?user=DAE\\_P3cAAAAJ&hl=es](https://scholar.google.com/citations?user=DAE_P3cAAAAJ&hl=es)

**Fecha de recepción:** octubre de 2020

• **Fecha de aprobación:** agosto de 2021

### Cómo citar este artículo

Alguero Montaño, Miguel Orlando. (2021). Democracia, equilibrio informativo y pedagogía electoral. Análisis de la función orientadora del periódico regional *La Patria* en las elecciones locales de octubre de 2019. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 241-265. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a10>

## Democracy, Informative Balance, and Electoral Pedagogy. Analysis of the Guiding Function of the Regional Newspaper La Patria in the Local Elections of October 2019

### Abstract

In recent years, it has been observed that in Colombia's regions there are difficulties in accessing the media, a deficit of information and little democratic training, and journalistic coverage is limited to the recording of news events. In this context, the role of the regional media in strengthening democracy and freedom of expression in local elections to elect governors, mayors, councilors, deputies and town councilors is important. Based on agenda setting, framing and functionalist communication theories, this research seeks to determine whether the regional newspaper *La Patria* of Manizales, Caldas, fulfilled its guiding role in the local elections of October 2019. The methodology was based on a qualitative approach, a content analysis of the newspaper's publications was conducted, a survey was applied to readers and subscribers. According to the findings, it was concluded that there was indeed electoral pedagogy on the part of the newspaper, which published contents with a guiding function, but the logistic approach was more predominant than the programmatic one. There were elements for readers to vote in an informed manner and a journalistic agenda was established that prioritized the informative balance so that the candidates had equal presence in the information.

### Keywords

Political Communication; Local Politics; Elections; Regional Media; Electoral Pedagogy.

## Introducción

Los medios de comunicación antes, durante y después de las campañas electorales se presentan como actores políticos que inciden en la toma de decisiones colectivas a través de sus publicaciones. Su responsabilidad se basa en el equilibrio informativo, la pluralidad de voces y la veracidad de los hechos. Asimismo, las campañas electorales para las elecciones locales se convirtieron en un escenario adecuado para la materialización de la comunicación política. «Es el momento de mayor relación entre ciudadanos, políticos y medios de comunicación» (Restrepo, 2017). Olga Lucía Pérez (2014) agrega que las elecciones son el medio en el que se hacen efectivos los derechos de ser elegidos, elegir y fomentar la democracia.

En este panorama, candidatos y partidos políticos optan por ofrecer la información de sus propuestas o programas de gobierno, los ciudadanos despiertan el interés por conocer las promesas de los aspirantes y enterarse de la actividad electoral, y los medios de comunicación se esfuerzan por cubrir los hechos noticiosos políticos y asumir el rol de pedagogos electorales. Cuando el relacionamiento va de los medios a los ciudadanos, estos asumen un rol pedagógico, porque mediante la información explican el mensaje político (Mazzoleni, 2010).

[243]

Estos elementos son analizados por la Misión de Observación Electoral (MOE) en cada periodo electoral —tanto local como nacional— en Colombia. En una de sus publicaciones se evidencia que los medios, especialmente los periódicos, se quedan en el registro noticioso de las campañas y las elecciones y dejan a un lado su papel pedagógico u orientador, es decir, enseñarles a los ciudadanos cómo votar, presentarles y explicarles las propuestas de gobierno, y visibilizar las hojas de vida de los candidatos. Como falta pedagogía electoral, a los ciudadanos se les dificulta votar (MOE, 2016).

Dos trabajos del Grupo de Investigación en Periodismo (GIP) y del Grupo del Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo, de la Universidad de La Sabana, analizaron cómo funciona este rol orientador o pedagógico, especialmente en los medios impresos nacionales durante el cubrimiento de elecciones. Jairo Valderrama (2006), uno de los investigadores, concluyó que los medios cubrieron las

elecciones desde la lógica de la noticia y dejaron a un lado el análisis profundo de los acontecimientos. Por su parte, el Grupo de Investigación Área de Periodismo (2002) analizó las campañas electorales 2002-2006 y encontró que el cubrimiento de la prensa se limitó al proceso electoral desde los candidatos y no desde sus programas de gobierno, basados en un enfoque informativo.

Bajo este contexto, ¿qué está pasando con los medios regionales?, ¿por qué hay problemas al momento de cubrir elecciones?, ¿por qué se dificulta poner en marcha el rol orientador durante las campañas electorales? Un estudio de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP, 2019) sobre la situación del periodismo regional argumenta que las formas de hacer periodismo en las regiones están agrietadas. Este mismo estudio señala que en 353 municipios colombianos no hay presencia de algún medio de comunicación y que 29% de la población colombiana vive en municipios silenciados, es decir, los pobladores no tienen acceso a la información.

En octubre de 2019 se realizaron elecciones locales y fueron los medios regionales los que tuvieron el reto de explicarles a los ciudadanos los caminos complejos de los procesos electorales, y qué era conveniente [244] al elegir gobernadores, alcaldes, diputados, ediles y concejales, actores políticos que llevan las riendas de los departamentos y municipios.

Por consiguiente, esta investigación buscó responder al siguiente cuestionamiento: ¿cumple o no el periódico regional La Patria una función orientadora en los procesos electorales en el caso de las elecciones locales de 2019?

Los objetivos específicos que acompañaron el rumbo de la investigación fueron los siguientes: i) establecer el tipo de vínculos técnico-periodísticos que adopta el diario regional La Patria con los aspirantes a cargos de elección popular; ii) identificar los contenidos en el periódico regional La Patria que constituyan funciones orientadoras para los lectores; iii) detectar el influjo que, en materia de información, ejerce el periódico regional La Patria para que haya un voto informado por parte de los lectores.

Esta investigación tomó como referencias teóricas y bibliográficas lo desarrollado en la teoría funcionalista de la comunicación que se inició con

Harold Lasswell (Leyva, 2001; McQuail, 2000; Klein, 2001), específicamente, lo expuesto sobre la función orientadora de los medios, que en el lenguaje moderno se conoce como pedagogía electoral (Consejo de Redacción, 2011, septiembre 29; MOE, 2016). También se tomaron las nociones de voto informado (Maigret, 2005; Gutiérrez, 2016; Angarita, 2017) y de equilibrio informativo (Rodríguez, 2010; Echeverría, 2017), contextualizado bajo los conceptos de elecciones regionales en Colombia (Barrero, 2016; Ronderos y Moreno, 2006; Luna, 2007) y medios regionales (Luna, 2007; Espinoza, 2004; Gómez, 2015; FLIP, 2019; Guerrero, 2010).

Otras teorías reseñadas en la investigación son la *agenda setting* o confección de la agenda mediática desarrollada por Maxwell McCombs en 1972 (Zunino, 2018; Rodríguez, 2004; Hernández, 2008; Valderrama, 2006; McQuail, 2000); y el *framing* o encuadre periodístico (Mazzoleni, 2010; Muñiz, Saldierna y Maraño, 2018; Entman, 1993). El trasfondo estuvo marcado por democracia y elecciones (Suárez, 2005; Sartori, 1991; Bobbio, 1997; Chavarri y Delgado, 2013; Mazzoleni, 2010), y la participación electoral (Nohlen, 2004; Torres, 2013; Medellín, 2014).

Asimismo, se evidenció que la comunidad académica ha despertado su interés por investigar cómo funcionan los medios de comunicación a partir de las ciencias políticas, cómo se relacionan con los actores políticos y la sociedad. Por ejemplo, Alejandra Barrios y Fabián Hernández (2012), en una investigación conformada por 15 universidades colombianas, monitorearon 34 medios de comunicación y a través del análisis de contenido indagaron sobre cómo era su cubrimiento. Por su parte, la MOE (2016; 2018) realizó dos estudios en los que participaron alrededor de 24 universidades para analizar el cubrimiento informativo de medios de comunicación colombianos en dos momentos: el acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y las elecciones presidenciales de 2018.

[245]

La novedad de esta investigación radica en que en Colombia no se ha examinado de forma detallada el rol orientador de los periódicos regionales, lo que se encuentra en la literatura científica son trabajos sobre medios nacionales y su cubrimiento durante las elecciones presidenciales. Por lo tanto, este artículo busca aterrizar en la esfera local lo que ya se ha hecho en la nacional, centrándose en las elecciones regionales.

## 1. Metodología

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo con alcance descriptivo (Hernández, 2014, p. 92). La unidad de análisis fue el periódico regional *La Patria*, que cubre al departamento de Caldas y su capital, Manizales. Hay que aclarar que cuando se precisaron los objetivos y alcance se pensó en abarcar la totalidad de Colombia, para tener varias miradas de cómo se da la función orientadora en diferentes regiones; sin embargo, en la indagación y solicitud de permisos de medios impresos regionales, el investigador se encontró con restricciones para acceder a la información contenida en bases de datos de suscriptores, debido a la protección de la Ley de Habeas Data (Ley Estatutaria 1581 del 17 de octubre de 2012). Eso llevó a tomar la decisión de solamente aplicar los instrumentos al periódico *La Patria*, donde sí hubo permisos. Para compensar esas limitaciones, se decidió ampliar el lapso de muestras de notas periodísticas de dos meses a cuatro. En cuanto al muestreo, se seleccionó el tipo de muestra no probabilística, intencionada o por conveniencia (Hernández, 2014, pp. 189 y 390).

[246] Los criterios de selección fueron la accesibilidad y apertura a la consulta de información por parte de los suscriptores, para eso se determinó que fueran lectores frecuentes del diario, conocieran los contenidos publicados y tuvieran acceso tanto al periódico impreso como a la versión digital. Se aplicaron 100 encuestas, la caracterización arrojó 52 mujeres y 48 hombres, 55% pertenece al rango de edad entre 25 y 50 años, el nivel de escolaridad osciló entre pregrado y posgrado, 66% son suscriptores del diario y 34% lectores habituales o frecuentes. Se aplicaron 23 encuestas de manera digital, a través del formato de Google para encuestas, y 77 se realizaron de forma física a los suscriptores o lectores que se acercaron al periódico, a unos se les llevó hasta sus casas y a otros se les entregó en un lugar que indicaron.

Otro criterio de selección fue la temporalidad y la temática electoral para las notas periodísticas. Se escogieron las publicaciones desde el 27 de julio —fecha de cierre de inscripciones de los candidatos— hasta el 27 de noviembre —un mes después de las elecciones— relacionadas con la campaña electoral de 2019, para un total de cuatro meses, y así aplicar la matriz o rejilla de análisis. En total, fueron 222 noticias analizadas con base en las investigaciones realizadas por los grupos de investigación de la Universidad de La Sabana (Valderrama, 2006) y del Grupo de Investigación Área de Periodismo (2002). Se estipularon siete categorías:

i) *Géneros periodísticos*: es la forma en que se presenta la información al público. Las subcategorías son: informativo o noticia, reportaje, crónica, de opinión, breves, informe especial y editorial.

ii) *Contexto*: los acontecimientos noticiosos no aparecen solos ni de la nada, tienen causas y derivación de otros hechos o situaciones. Las subcategorías son: antecedentes, consecuencias, trayectoria del personaje, propuestas del candidato, posiciones contrarias a esas propuestas y enfoque.

iii) *Protagonistas*: son aquellos que representan el protagonismo de las notas periodísticas. Las subcategorías son: candidato, partido, seguidores, proyecto o programa del candidato, funcionarios de la campaña y familiares del candidato.

iv) *Fuentes*: es de dónde proviene la información. Las subcategorías son: candidatos, miembros de la campaña, partido del aspirante, familiares, gobierno, sector privado, instituciones educativas, político, investigador o experto, otro medio de comunicación o agencia de noticias, y población civil.

v) *Interés adjudicado*: es la intensidad y relevancia, en el periodismo se llama cobertura o despliegue. Para esta categoría se tuvo en cuenta el índice de atención de Richard Budd: «La Escala de Atención estableció cuatro elementos indispensables para este tipo de análisis (tamaño, espacio, lugar en la página y número de página). Que en estos casos busca demostrar el máximo interés que pudo alcanzar el texto periodístico en el medio» (Pinzón, Ocampo y Gutiérrez, 2015). A través de esta medición, Budd da una calificación binaria de 0 y 1 a seis variables desde una escala de seis puntos. La adaptación de esta escala para los periódicos o medios impresos se basa en tamaño, espacio, lugar de la página, número de página, acompañamiento gráfico y sumario.

[247]

vi) *Autoría de las notas*: se refiere a la firma de las notas, es decir, el nombre de quien escribe la noticia. Las subcategorías son: funcionario de la campaña, candidato, agencia de noticias, periodista del medio, corresponsal, enviado especial, columnista invitado y sin firma.

vii) *Temática electoral*: consiste en las actividades que se realizan antes, durante y después de la campaña electoral. Las subcategorías son: logística electoral, planes de gobierno, perfiles de los candidatos, delitos electorales, actividades de campaña —como inscripción, apertura y cierre—, pedagogía electoral, encuestas y debates.

Para lograr los objetivos propuestos se aplicaron las siguientes técnicas e instrumentos: una entrevista semiestructurada (Hernández, 2014, p. 403) efectuada al jefe de Redacción del periódico, con un cuestionario de diez preguntas (véase [anexo 1](#)). La segunda es el análisis de contenido. Según Klaus Krippendorff (1990), el análisis de contenido «es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto» (p. 28). El mismo autor agrega que se establecen unidades de análisis, que para esta investigación fueron las noticias publicadas por La Patria, las cuales se analizan de acuerdo con las categorías expuestas anteriormente.

La tercera técnica para esta investigación fue una encuesta diseñada a partir de un cuestionario de quince preguntas cerradas para los lectores o suscriptores del periódico, que pretende conocer qué tan importante es el cubrimiento electoral del periódico y si se encontró en el periódico noticias que los orientaran, como se expuso en anteriores párrafos (véase [anexo 2](#)). Por último, se realizó un cuestionario de cinco preguntas para entrevistar a cinco expertos en temas electorales, de periodismo, medios de comunicación y política. Se les preguntó sobre el equilibrio informativo, los elementos periodísticos para cubrir las elecciones, la importancia de la pedagogía electoral y los temas para orientar a los lectores (véase [anexo 3](#)).

[248]

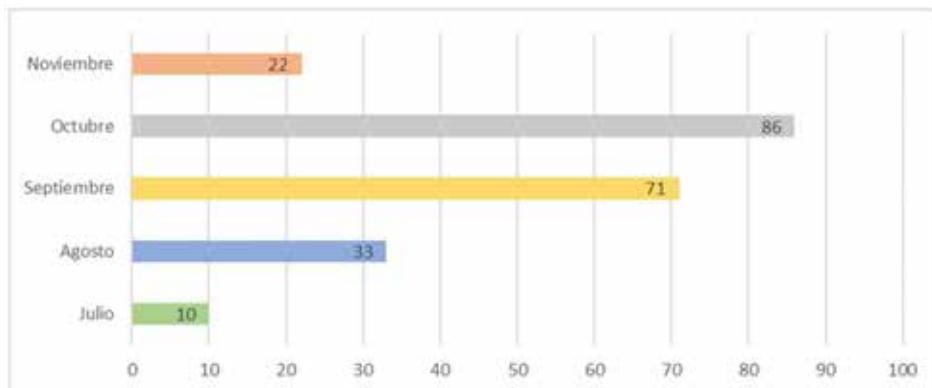
## 2. Resultados y discusión

Esta investigación arrojó como resultado seis grandes hallazgos que comprenden aspectos como la pedagogía electoral, la confección de la agenda periodística, el equilibrio informativo, el encuadre de las noticias, el voto informado y la relación entre el periódico y los candidatos.

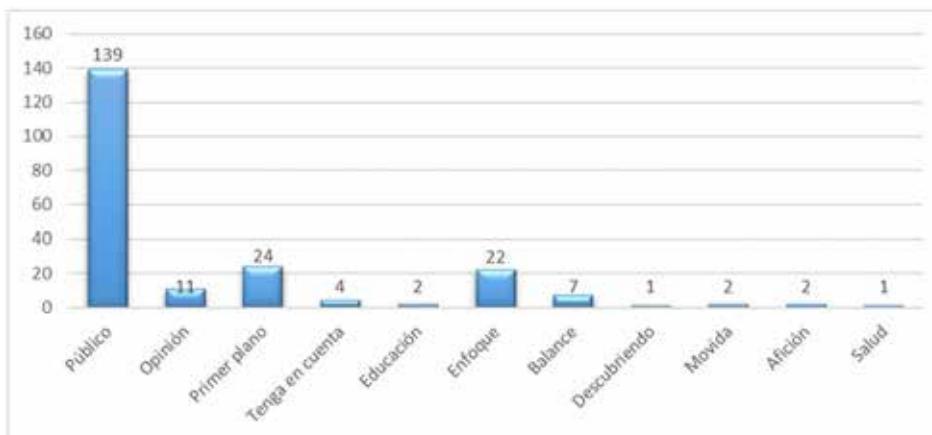
### 2.1 Generalidades

Se analizaron 222 publicaciones entre julio y noviembre de 2019, siendo octubre y septiembre los meses con más notas publicadas, ya que estos meses corresponden al centro de la temporada electoral (véase gráfica 1; véase [anexo 4](#)).

Las noticias políticas en el periódico La Patria se publican en la sección Público. Según la tabulación de los datos, esta fue la sección con más notas (139). Esto demuestra que el diario mantuvo un orden en sus publicaciones, garantizando que el lector encontrara los hechos políticos en las páginas que correspondían (véase gráfica 2).

**Gráfica 1.** Publicaciones analizadas.

Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 2.** Secciones del periódico, según las publicaciones analizadas.

[249]

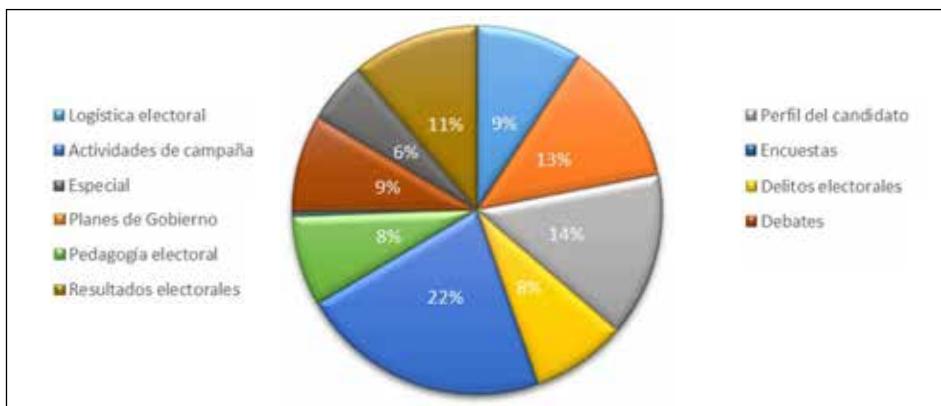
Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Temáticas, protagonistas y agenda

La proposición principal de la *agenda setting* es que los medios poseen la capacidad de escoger y destacar los temas que consideran pertinentes y omitir otros que no son relevantes para la sociedad, por lo tanto, construyen una agenda que enfatiza ciertas noticias, que luego se convierten en rutas de diálogos para la opinión pública. Una agenda mediática es una jerarquía de prioridades o una lista de asuntos clasificados por importancia (Maigret, 2005).

A partir del análisis de contenido, se halló que el tema que tuvo mayor presencia fue el de las actividades de campaña con 22%, hechos que se generaron alrededor de los candidatos en sus actividades diarias. Esto muestra la intención del periódico de registrar el día a día de la contienda política. El resto de la torta está casi repartida por partes iguales en temas, pero resaltan los perfiles de los candidatos (14%), planes de gobierno (13%) y resultados electorales (11%) (véase gráfica 3).

**Gráfica 3.** Temática electoral.



[250]

Fuente: elaboración propia.

Para completar estos resultados, si se mira en la encuesta a los lectores, estos temas fueron los preferidos por ellos. En la pregunta 12 se les solicitó señalar la temática electoral de su interés, ante lo cual mencionaron los resultados electorales, las propuestas de los candidatos y cómo votar, temas relacionados directamente con la pedagogía electoral. En esta misma línea, el jefe de Redacción, en la pregunta 5 de la entrevista, señaló que los perfiles de los candidatos y los planes de gobierno estuvieron en el centro de la cobertura, al igual que los temas pedagógicos para enseñarles a los lectores las novedades de esta elección.

Se hizo una tarea de consultar a todos los candidatos a las alcaldías, presentar sus perfiles, sus biografías, sus propuestas principales, hacerles una pregunta en torno a su idea de gobernar, y se hicieron algunos trabajos de agenda propia, más enfocados tanto en el análisis en cómo se estaba moviendo el tema político del departamento, y a temas pedagógicos para enseñarle a la gente (Jefe de Redacción, comunicación personal, noviembre 21, 2019).

De igual forma, los cinco expertos consultados para la investigación mencionaron como temas las preguntas relacionadas con la organización electoral, los perfiles de los candidatos, las promesas o propuestas de campaña, los programas o planes de gobierno, alianzas políticas, financiadores de campañas, los riesgos y alertas en las elecciones.

Las preguntas frecuentes relacionadas con la organización electoral. También las hojas de vida de los candidatos, sus antecedentes, promesas de campaña, programas de gobierno. Esto se debe acompañar con información relacionada con el entorno político y cómo se da la participación de minorías (Experto 1, comunicación personal, abril 28, 2020).

Las propuestas de candidatos para visibilizar lo que es posible y lo que no es, eso ayudaría a los ciudadanos a razonar acerca de quiénes les están haciendo promesas que no tienen posibilidad de ser cumplidas (Experto 2, comunicación personal, mayo 5, 2020).

Lo programático debe ser lo primero. Es decir, insistir en el análisis, la verificación, la confrontación y averiguación de los programas de gobierno o propuestas de los candidatos (Experto 3, comunicación personal, mayo 2, 2020).

Temas de la organización electoral en sí, otros de las campañas y su logística (Experto 4, comunicación personal, abril 30, 2020). [251]

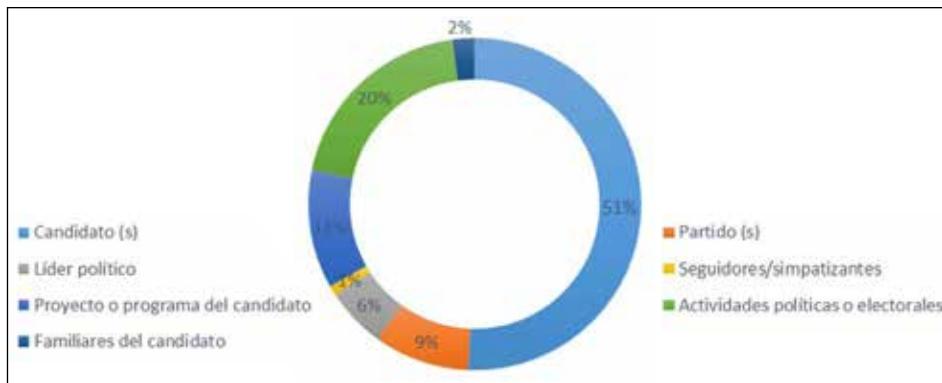
Un tema central es si el plan de gobierno de cada candidato se puede cumplir cuando se plasme en su plan de desarrollo (Experto 5, comunicación personal, mayo 8, 2020).

Luego de estas temáticas, se presentó la pregunta ¿quién es el protagonista de esos temas? En el análisis de las notas publicadas se encontró que la mitad de las publicaciones corresponden a los candidatos como protagonistas del hecho noticioso: 20% hace referencia a las actividades electorales durante la campaña política y 11% a los programas o propuestas de los candidatos. En general, los protagonistas de las notas publicadas fueron los candidatos, sus propuestas y actividades. Esto comprueba una apuesta por el periódico para presentar los programas de gobierno de los candidatos, pero al mismo tiempo registrar el día a día del proceso electoral (véase gráfica 4).

De esta manera, al igual que la *agenda setting*, la teoría del *framing* explica cómo los medios de comunicación construyen sus contenidos, a qué temas le dan más importancia y cómo los muestran. ¿Por qué el *framing* es

relevante durante las campañas electorales? Porque los medios desempeñan un papel crucial en las elecciones, ya que, al efectuar su propio tratamiento informativo, a la hora de presentar los temas de campaña, los candidatos y sus propuestas permiten que los electores y ciudadanos tengan acceso al debate político.

**Gráfica 4.** Protagonista de las publicaciones.



Fuente: elaboración propia.

[252]

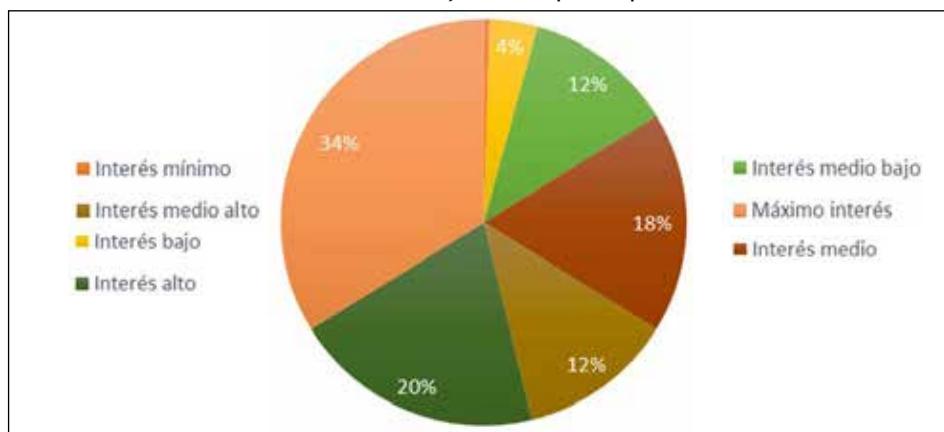
Continuando con los resultados sobre cómo se hizo, un punto es la agenda que planteó el diario. En la entrevista al jefe de Redacción se mencionó en las respuestas 5 y 11 que el periódico tuvo una agenda propia con base en un plan para la cobertura que tenía como objetivo plantear temas para ayudar a entender las propuestas de los candidatos. Esta agenda se complementó con informes de análisis, temas pedagógicos sobre las novedades de las elecciones, planes de gobierno y votación. «Trazamos un plan que implique la mayor cobertura posible con una agenda propia muy fuerte, plantear temas de verdad que ayuden a entender las propuestas de los candidatos» (Jefe de Redacción, comunicación personal, noviembre 21, 2019).

### 2.3 Interés, relevancia y equilibrio

Para este punto se usó el índice de atención de Richard Budd (Pinzón, Ocampo y Gutiérrez, 2015). Este indicador aplicado a medios impresos lo que busca es demostrar cómo ese periódico usó la imagen, el espacio, la diagramación, el texto y el orden para darle mayor o menor relevancia

a las publicaciones de su cubrimiento periodístico. La mitad de sus notas estuvieron entre el máximo de interés y el interés alto, incluso parte del otro 50% se ubicaron entre interés medio alto e interés medio (véase gráfica 5). Se demuestra, por tanto, que el diario les sumó importancia y relevancia a sus notas para suscitar interés en el lector, es decir, las publicaciones del diario mantuvieron elementos para generar mayor impacto y así captar la atención a través de la imagen, la palabra, el espacio y el orden.

**Gráfica 5.** Interés adjudicado por el periódico.



[253]

Fuente: elaboración propia.

Esas cifras dan pie para preguntar: ¿esa relevancia adjudicada por el periódico a sus notas generó algún interés en sus lectores? Si se revisa la pregunta 8 de la encuesta a los lectores sobre cómo calificaron el cubrimiento electoral, 90% respondió que entre muy importante y extremadamente importante fue el cubrimiento electoral, lo que manifiesta tanto la preponderancia de las notas como la relevancia que les dieron los lectores a esas notas. A esto se suma el tipo de preferencias de los lectores hacia temas locales y de política, así se evidenció en la cuarta pregunta de la encuesta, en la que se les indagó sobre la consulta de secciones del periódico. También se encontró que el papel del periodismo no consiste solamente en garantizar la equidad y el equilibrio, sino también en dar elementos de análisis. «Es necesario orientar a los receptores de dicha información, a fin de lograr que la elección que hagan en las mesas de votación sea la más adecuada para salvaguardar los intereses del país y de sus ciudadanos» (Grupo de Investigación Área de Periodismo, 2002, p. 4).

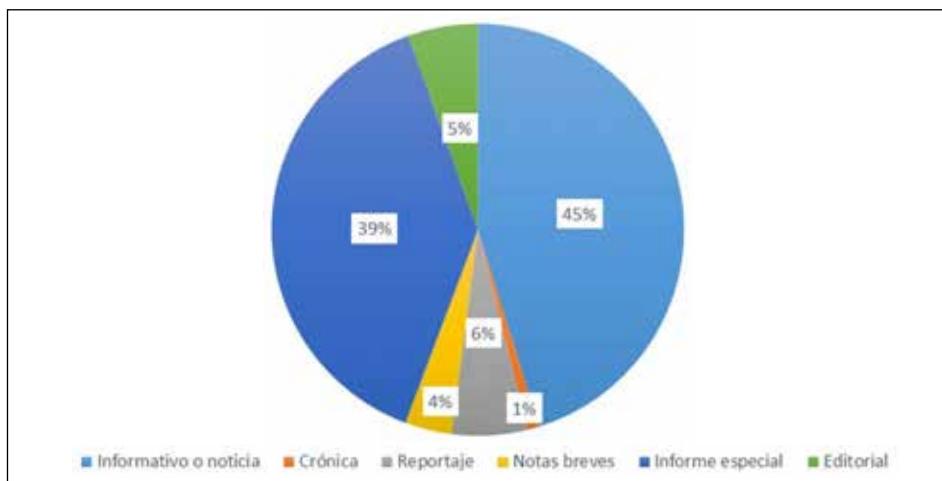
Frente a esto, se recomienda un cubrimiento exhaustivo y proporcionado, guardando el equilibrio informativo para fortalecer la democracia, ya que al proporcionarles a los lectores información suficiente, de calidad, rigurosa y equitativa de cada candidato, tendrán elementos suficientes para tomar una decisión ante las urnas (Kovach y Rosenstiel, 2003). A su vez, este equilibrio informativo es la presentación de información equitativa, bien sea en la elección y uso de fuentes o enfoques para validar los hechos durante las campañas electorales, o el acceso equilibrado que brinda el medio para que los candidatos estén en igualdad de condiciones en los espacios de publicación (Rodríguez, 2010).

## 2.4 Aspectos formales y técnicos

Respecto a esta categoría, se evidenció que el género periodístico más usado fue el informativo o noticioso (45%), esto hace alusión a la forma básica de presentar los hechos noticiosos, respondiendo a las preguntas qué, cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué. También es el más sencillo para contar lo que ocurre en el ambiente político. Le siguen los informes especiales durante la temporada electoral (39%), en los que se destacan los perfiles de los candidatos, los análisis de sus planes de gobierno, las cifras de los resultados electorales y los análisis del panorama político de Manizales y de Caldas (véase gráfica 6).

[254]

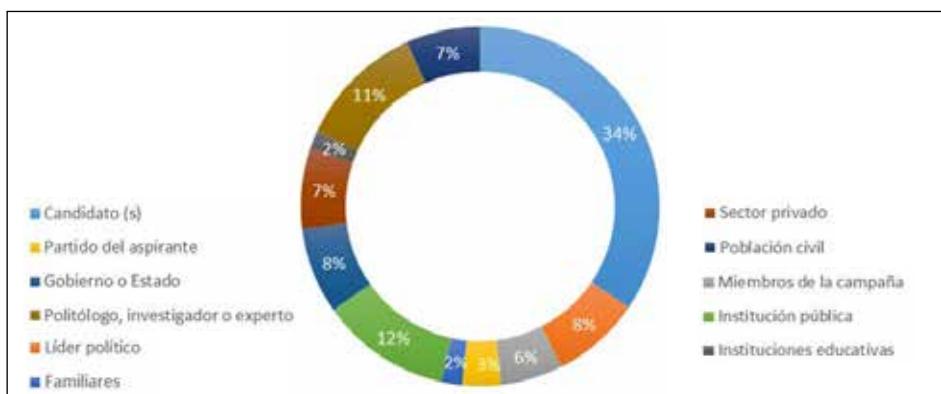
**Gráfica 6.** Géneros periodísticos.



Fuente: elaboración propia.

Otros elementos formales son las fuentes (véase gráfica 7) y los recursos de contexto en las notas (véase gráfica 8). La variedad primó en estas categorías. Las voces y fuentes de información pasaron por los candidatos, entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Misión de Observación Electoral, hasta expertos en temas políticos y electorales. Esto se enriqueció con otras herramientas que se usan en las notas como recuadros explicativos e información de contexto como consecuencias y efectos del hecho noticioso, y voces a favor o en contra de las propuestas de los candidatos. La finalidad de estos elementos es darle veracidad, precisión, calidad y pluralidad de información a las notas publicadas.

**Gráfica 7.** Fuentes consultadas.

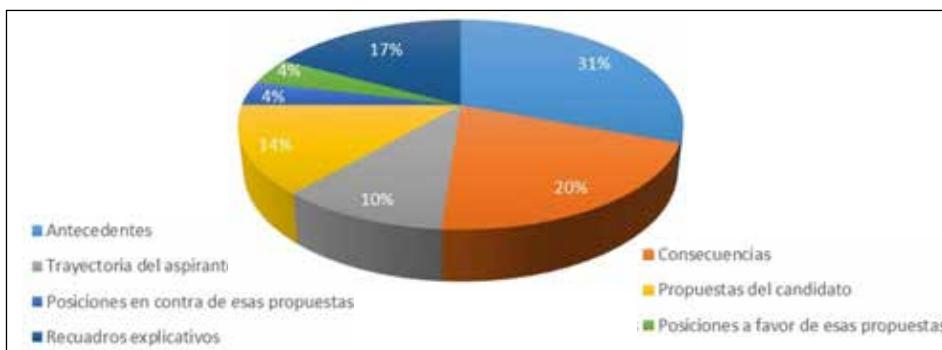


[255]

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta estas dos categorías, en la encuesta a los lectores se les preguntó sobre qué tan precisos fueron los medios o canales de comunicación a la hora de informar y cubrir las elecciones. Los resultados de la séptima pregunta revelaron que el periódico La Patria fue el medio más preciso en sus publicaciones, estando por encima de otros medios como radio y televisión. En esta misma línea entra el elemento equilibrio informativo, como se dijo anteriormente. En la entrevista se anotó en la pregunta 6 que este equilibrio tiene que ver con la ponderación de las fuentes, de los candidatos y de los hechos noticiosos.

**Gráfica 8.** Contexto en las notas publicadas.



Fuente: elaboración propia.

## 2.5 Tendencia e ideología

Lo contrario al equilibrio, precisión y claridad es el sesgo informativo, que en muchas ocasiones está determinado por las afinidades que hay entre el medio y alguna tendencia política. Se considera una violación a las reglas básicas de objetividad e imparcialidad periodística. «En el ámbito del periodismo político se entiende por sesgo la tendencia sistemática a beneficiar a unos actores o posiciones en detrimento de otros» (Echeverría, 2017, p. 219). De esta manera, la agenda informativa o mediática se debate entre el equilibrio informativo y el sesgo periodístico.

En la entrevista se le preguntó al jefe Redacción (comunicación personal, noviembre 21, 2019) si es importante que un medio regional cubra las elecciones locales sin ningún sesgo político, a lo que respondió que cubrir sin sesgos es generar credibilidad entre los ciudadanos. En la misma entrevista, se le interrogó si la ideología política cuando se fundó el periódico se mantuvo o cambió, a lo que aseveró que como los medios se modernizaron lo hicieron también sus relaciones con los partidos políticos. En la pregunta 4 insistió en que el periódico no tiene ningún vínculo o cercanía con algún partido que haya afectado el cubrimiento electoral y se recurrió a la ecuanimidad en las condiciones para las publicaciones en el periódico. Obviamente, esta perspectiva se ubica en un plano que puede registrar algunos niveles de subjetividad.

Frente a este tema, a los lectores se les preguntó si estaban de acuerdo o no con que el periódico tuviera relación editorial con alguna tendencia

política. Más de la mitad (57%) respondieron que estaban totalmente desacuerdo y en desacuerdo, y 23% que ni de acuerdo ni en desacuerdo. Esto evidencia un interés de los lectores de que no haya alguna relación o identificación entre el diario y un partido político, es decir, que se mantenga al margen, lo que va en la misma línea del propósito del periódico de no mantener algún vínculo con partido o ideología política.

## 2.6 Rol orientador

La función orientadora es la parte central de esta investigación. La pedagogía electoral, como también es conocida, busca dar elementos de análisis a los lectores para que tengan herramientas e información necesaria para tomar decisiones. «Es importante y necesaria en la información política, para que el público no se quede en la simple recepción de las noticias, sino que obtenga un criterio fundamentado acerca de las diversas actividades sociales» (Klein, 2001). Partiendo de esto, las categorías de análisis mostraron qué contenidos se publicaron y cómo se llevó a cabo esa función en el periódico; mientras que en la encuesta a los lectores se les indagó si las notas publicadas por el periódico los orientaron durante el proceso electoral. El 79% indicó que entre mucho y demasiado, un porcentaje alto que muestra la favorabilidad de los lectores hacia esta función del medio.

[257]

Al preguntarle al jefe de Redacción (comunicación personal, noviembre 21, 2019) sobre cómo se desarrolló ese rol o función orientadora en el proceso electoral, afirmó que se centró en la explicación acerca de qué es el umbral, la doble militancia, lo que implica un programa de gobierno, qué es el voto programático, cómo se distribuye el presupuesto de la Alcaldía y cómo reciben los alcaldes sus municipios. Aseguró que en esa función se trata de orientar a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes frente a las elecciones.

En las preguntas 10 y 16, el jefe de Redacción (comunicación personal, noviembre 21, 2019) expresó que explicarles a los ciudadanos cómo y por qué se vota es una herramienta importante para la democracia, tanto como la participación para hacer veeduría a los programas de gobierno. Recalcó que esto fue un espacio abierto para que los lectores votaron informados, esa es la relevancia de la pedagogía electoral.

Se define el voto informado como un voto razonado y sensato, ya que se asume con responsabilidad el derecho de sufragar.

Informarse lo mejor posible acerca de qué o a quién se elige y para qué es una responsabilidad ciudadana que da fuerza al voto. Esto plantea la necesidad de escuchar objetivamente las propuestas de los distintos candidatos o a los postulantes de las diferentes opciones que se nos proponen y no solo a nuestro favorito sentimental (Gutiérrez, 2016, p. 22).

Se les preguntó a los cinco expertos si consideran que esa pedagogía electoral efectuada por un medio regional es una herramienta para fortalecer la democracia. Aseguraron que esta mantiene la libertad de expresión y garantiza la salud de la democracia. La caracterizan dos momentos: el básico, elaborado por la Registraduría, sobre los puestos de votación, jurados, tarjeta electoral, tiempos de las elecciones, entre otros; el complejo, realizado, en primer lugar, por los medios, que consiste en el análisis de los temas electorales y la revisión detallada de los programas de gobierno. Este último es el que cualifica la toma de decisiones y permite que las personas voten de manera informada.

Otras consideraciones que se encontraron fueron que la pedagogía electoral tiene como finalidad brindar información oportuna para que el ciudadano contraste y tome decisiones mejor informado, es decir, que se den las condiciones para el voto informado.

[258]

### **3. Discusión**

Teniendo en cuenta los hallazgos obtenidos con la aplicación de los instrumentos y la triangulación de estos se puede inferir que el periódico regional *La Patria* cumplió un rol orientador en las pasadas elecciones locales realizadas en octubre de 2019. Para lograrlo, se encontró con un vínculo técnico-periodístico basado en el equilibrio informativo en las publicaciones del periódico sobre el proceso electoral. Así lo corroboró el jefe de Redacción (comunicación personal, noviembre 21, 2019) al indicar que se trató a los aspirantes con equidad informativa, es decir, que en el discurso narrativo de las publicaciones los candidatos tuvieron igual presencia en el proceso informativo. Esto se materializó, especialmente, en los tres perfiles a la Gobernación (Gutiérrez, 2019, octubre 22; Galván, 2019, octubre 27b) y en los cuatro a la Alcaldía, al igual que en los especiales de análisis de los planes de gobierno (Gutiérrez, 2019, octubre 15; Galván, 2019, octubre 27a; Gómez, 2019, octubre 27; Gutiérrez, 2019, octubre 27). Además, la percepción de los lectores encuestados sobre este equilibrio informativo fue

favorable, porque destacaron a La Patria como un medio preciso durante el cubrimiento periodístico de las elecciones de octubre 2019.

No obstante, dos expertos (Experto 1, comunicación personal, abril 28, 2020; Experto 5, comunicación personal, mayo 8, 2020), consideran que todavía faltan algunos elementos para que se dé dicho equilibrio informativo, como ampliar el cubrimiento a todo el departamento de Caldas y publicar más información sobre los candidatos a las corporaciones y los partidos minoritarios. Por tanto, para que sea efectivo el rol orientador es necesario que haya un tratamiento informativo riguroso, equilibrado y neutral. Asimismo, en estos espacios de información electoral faltó mayor profundidad en la cubertura entre quienes aspiraron a las curules de las Corporaciones —Asamblea de Caldas y Concejo de Manizales— y las Alcaldías de los demás municipios del departamento. La razón principal de esta carencia fue la falta de capacidad técnica y humana del periódico para abarcar estos temas. Estas líneas dan pie para afirmar que garantizar dicho equilibrio informativo no es el culmen de la función orientadora, esta debe ir más allá para que se dé un voto informado y razonado, lo cual se logra cuando el periodista o el medio ayudan a conocer los proyectos políticos y promesas de los candidatos y su viabilidad y pertinencia para la ciudadanía.

[259]

Frente a los contenidos del periódico regional La Patria, que constituyan funciones orientadoras, se puede inferir que el diario sí publicó información con elementos orientadores durante la campaña electoral y los presentó de tal forma que llamaran la atención del lector. Con base en las teorías de la *agenda setting* (Zunino, 2018; Rodríguez, 2004; Hernández, 2008; Valderrama, 2006; McQuail, 2000) y *framing* (Mazzoleni, 2010; Muñiz, Saldierna y Marañón, 2018; Entman, 1993), la agenda periodística se confecciona y se encuadra teniendo en cuenta géneros periodísticos, contextos de las noticias, protagonistas de la información, interés adjudicado al tema, fuentes, autoría de los contenidos publicados y temáticas tratadas.

De esta manera, el periódico regional La Patria tuvo dos enfoques de agendas periodísticas: uno programático, que se refiere a los programas de gobierno de los candidatos y sus análisis, las promesas de campañas expuestas en foros y debates, y la hoja de vida de los aspirantes; y uno logístico, que hace referencia a todo el andamiaje del proceso electoral, es decir, cómo se vota, dónde están las urnas, cuáles son los delitos electorales, las actividades de campaña de los aspirantes, la publicidad electoral y las

funciones de alcalde, gobernador, diputado, concejal y edil. Lo anterior, según los expertos consultados (Experto 2, comunicación personal, mayo 5, 2020; Experto 3, comunicación personal, mayo 2, 2020), son dos formas de hacer pedagogía o de orientar a los lectores en su derecho al ejercicio del voto, siendo el primer enfoque el más relevante, porque les da a los ciudadanos los elementos de juicio para cualificar sus conversaciones y para tomar decisiones electorales informadas. Sin embargo, en las publicaciones prevaleció más el enfoque de los hechos logísticos de las campañas que el programático.

[260] Las temáticas que más tuvieron preponderancia fueron las actividades de campaña o el registro diario de lo que hicieron los candidatos, por encima de temáticas programáticas como perfiles de los candidatos y análisis de planes de gobierno. Esto confirma que hay un déficit del enfoque programático, es decir, el cubrimiento se centró en la lógica de la noticia del registro diario y dejó a un lado el análisis profundo de los acontecimientos que le diera contexto a los ciudadanos con la finalidad de brindar información suficiente y equilibrada para que se realizara una votación razonada en las urnas. Además, el género periodístico más usado en el cubrimiento de las elecciones regionales de octubre de 2019 fue el informativo o noticioso. Esto da cuenta de que la campaña política de los candidatos locales se cubrió a partir del enfoque noticioso, desde el registro de los hechos, revelando el empleo de este género, que es el más básico, lo que confirma el modelo de periodismo colombiano que suele darle más prioridad al género informativo que a otros como el reportaje, los informes especiales o la crónica. Esto es clave para insistir en que la crónica, el reportaje, la entrevista en profundidad, el perfil y el informe de análisis son géneros pendientes en el periodismo regional a la hora de cubrir las elecciones, teniendo en cuenta que estos proporcionan diversas posturas y miradas sobre diferentes visiones del proceso electoral, enriqueciendo la información.

De igual manera, se puede deducir que en este cubrimiento periodístico los candidatos fueron los protagonistas de las notas periodísticas y, además, las fuentes más consultadas. Esto demuestra que el eje central donde gira y se apoya la información noticiosa, lo que determina cómo se aborda el suceso político, fueron los candidatos. La Patria optó por centrar su información en los candidatos y no en los programas de gobierno o propuestas. Hay un esfuerzo de La Patria por mostrar los perfiles de los candidatos, quiénes son, cuáles son sus relaciones políticas y sus financiadores; por verificar

y confrontar los programas de gobierno, para corroborar si son viables y pertinentes; y por analizar el panorama político de Caldas y Manizales. No obstante, el diario no hace hincapié en temas como la participación de mujeres en el proceso electoral y la financiación de las campañas políticas, y cuáles son las agendas de los ciudadanos y sus necesidades. El cubrimiento se centró en la Gobernación de Caldas y en la Alcaldía de Manizales, y faltó más información sobre Asamblea, Concejos y Juntas Administradoras Locales y sobre los demás municipios del departamento.

La finalidad de la función orientadora o de la pedagogía electoral es que los ciudadanos voten informados. Se entiende como voto razonado y sensato cuando la persona se informa de la mejor manera acerca de qué o a quién se elige, para qué se vota, qué es lo que propone cada candidato. Lo contrario a esto es un voto emotivo o impulsado por sentimientos y afinidades. Por tanto, se infiere, teniendo en cuenta los resultados obtenidos, que hubo contenidos o información orientadora por parte del medio para que se diera un voto informado. Pero esto se matiza con los hallazgos sobre las actividades que motivaron a decidir por uno u otro candidato.

De acuerdo con los resultados de la encuesta (comunicación personal, febrero, 2020), el ejercicio del voto en las urnas y los debates realizados durante la campaña electoral fueron las actividades que más ayudaron a decidirse por uno o por otro aspirante. Esto demuestra que a pesar de que los lectores se informan y reciben contenidos orientadores por el periódico para ejercer su derecho al voto de manera informada, son otras variables las que impulsan la decisión. [261]

## Conclusión

Se puede concluir que el periódico regional La Patria cumplió un rol orientador en las elecciones locales realizadas en octubre de 2019. No obstante, esta función orientadora no se llevó a cabo en su totalidad, faltó más cubrimiento e información sobre las corporaciones de elección popular; más voces que analizaran y confrontaran las promesas de los candidatos; más datos de los perfiles de los candidatos y de sus estructuras políticas y financieras; más fuentes expertas para darle pluralidad al cubrimiento y no quedarse en la voz oficial de la campaña política; más énfasis en los planes de gobierno y propuestas de los candidatos como elementos para lograr una decisión razonada e informada; más contextualización para darle sentido a la información del proceso electoral.

Esto lleva a reiterar que mientras haya mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos y el periódico regional divulgue contenidos analíticos y orientadores habrá ciudadanos que voten informados y con mayor libertad en la elección, lo cual fortalece la democracia. Queda el reto de pasar de un cubrimiento periodístico básico que recurre al género informativo para presentar el sistema electoral, las actividades de campaña y la logística electoral a un cubrimiento programático que use géneros periodísticos más amplios para otorgar a las personas contenidos y análisis sobre la viabilidad y pertinencia de los programas de gobierno.

## Referencias bibliográficas

1. Angarita, Francisco. (2017). Elección racional, voto obligatorio y venta del voto en Colombia. [Tesis inédita de pregrado]. Universidad Católica de Colombia, Bogotá, D. C. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14881/1/ELECCI%C3%93N%20RACIONAL%2C%20VOTO%20OBLIGATORIO%20Y%20VENTA%20DEL%20VOTO%20EN%20COLOMBIA%20%28CORREGIDO%29.pdf>
2. Barrero, Fredy (ed.). (2016). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.
3. Barrios, Alejandra y Hernández, Fabián. (2012). El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo. *Cuadernos de Papel*, 57, pp. 123-145.
4. Bobbio, Norberto. (1997). *El futuro de la democracia*. México, D. F.: FCE.
5. Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1581. (17 de octubre de 2012). Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1581\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html)
6. Consejo de Redacción. (2011, septiembre 29). *¿Qué investigar en época electoral?* consejoderedaccion.org/webs/traslapista2015/wp-content/uploads/2015/11/6.2-Qu%C3%A9-investigar-en-%C3%A9poca-electoral.pdf
7. Chavarri, Pilar y Delgado, Irene (coords.). (2013). *Sistemas políticos contemporáneos*. Madrid: UNED.
8. Echeverría, Martín. (2017). Sesgo partidista en medios informativos. Una crítica metodológica y propuesta. *Comunicación y Sociedad*, 30, pp. 217-238. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i30.6277>
9. Entman, Robert. (1993). Framing: Toward a Clasification of a Factured Paradigm. *Journal of Communication*, 43, pp. 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
10. Espinoza, Gladys. (2004). El periodismo regional. El caso del semanario «El Faro del Callao». [Tesis inédita de pregrado]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

11. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). (2019). *Cartografías de la información*. Bogotá, D. C.: FLIP.
12. Galván, Yajandra. (2019, octubre 27a). Andrés Felipe Betancourth, académico. *La Patria*. <https://www.lapatria.com/politica/andres-felipe-betancourth-academico-445672>
13. Galván, Yajandra. (octubre 27b). Angelo Quintero Palacio, candidato a la Gobernación de Caldas, del agro. *La Patria*. <https://www.lapatria.com/politica/angelo-quintero-palacio-candidato-la-gobernacion-de-caldas-del-agro-446536>
14. Gómez, Martha Lucía. (2019, octubre 27). Jorge Hernán Mesa, hombre de cifras. *La Patria*. <https://www.lapatria.com/politica/jorge-hernan-mesa-hombre-de-cifras-445652>
15. Gómez, Rubén. (2015). Rutinas y asimetrías en el ejercicio del periodismo desde la periferia. *Perspectivas de la Comunicación*, 8 (1), pp. 41-56.
16. Grupo de Investigación Área de Periodismo, Facultad de Comunicación, Universidad de La Sabana. (2002). El papel orientador de la prensa en el cubrimiento de las campañas políticas. La deuda de los medios colombianos. *Palabra Clave*, 6. <https://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/390/529>
17. Guerrero, Arturo. (2010). *País lejano y silenciado. Autocensura y prácticas periodísticas en el periodismo regional*. Bogotá, D. C.: FLIP.
18. Gutiérrez, Diana Lorena. (2019, octubre 15). Muchas ideas, pero ¿cómo lo harán?: análisis de candidatos a la Alcaldía de Manizales en TIC y turismo. *La Patria*. <https://www.lapatria.com/politica/muchas-ideas-pero-como-lo-haran-analisis-de-candidatos-la-alcaldia-de-manizales-en-tic-y> [263]
19. Gutiérrez, Diana Lorena. (2019, octubre 22). Las apuestas en TIC, medioambiente y turismo de los candidatos a la Gobernación de Caldas. *La Patria*. <https://www.lapatria.com/politica/las-apuestas-en-tic-medioambiente-y-turismo-de-los-candidatos-la-gobernacion-de-caldas>
20. Gutiérrez, Diana Lorena. (2019, octubre 27). Jorge Hernán Yepes, el gerente. *La Patria*. <https://www.lapatria.com/politica/jorge-hernan-yepes-el-gerente-445671>
21. Gutiérrez, José Luis. (2016). *El voto: herramienta de la vida democrática*. México, D. F.: Instituto Nacional Electoral.
22. Hernández Sampieri, Roberto. (2008). *Las elecciones de la prensa. Agenda informativa y calidad periodística*. Bogotá, D. C.: Corporación Medios para la Paz.
23. Hernández Sampieri, Roberto. (2014). *Metodología de la investigación*. México, D. F.: McGraw-Hill.
24. Klein, Darío. (2001). El papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática. *Razón y Palabra*, 22. [http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n22/22\\_dklein.html](http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n22/22_dklein.html)
25. Kovach, Bill y Rosenstiel, Tom. (2003). *Los elementos del periodismo*. Madrid: Aguilar.

26. Krippendorff, Klaus. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
27. Leyva, Paulina. (2001). Maxwell McCombs: Hay que reinventar el concepto de noticia. *Cuadernos de Información*, 12. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2938991.pdf>
28. Luna Salas, Vicky. (2007). Medios regionales y agencias de publicidad: El planificador y su decisión al elegir un medio para pautar. [Tesis inédita de maestría]. Universidad Estatal a Distancia, San José.
29. Maigret, Eric. (2005). *Sociología de la comunicación y de los medios*. México, D. F.: FCE.
30. Mazzoleni, Gianpietro. (2010). *La comunicación política*. Madrid: Alianza.
31. McQuail, Denis. (2000). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.
32. Medellín, Pedro. (2014). *Determinantes de la participación electoral en las elecciones de Colombia*. Bogotá, D. C.: Registraduría Nacional del Estado Civil.
33. Misión de Observación Electoral (MOE). (2016). *Elecciones y medios de comunicación. Autoridades locales 2015*. Bogotá D. C.: MOE.
34. Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). *Medios de comunicación, redes sociales y democracia. Elecciones presidenciales y legislativas 2018*. Bogotá, D. C.: MOE.
35. Muñiz, Carlos; Saldierna, Alma y Marañón, Felipe. (2018). Framing of Electoral Processes. The Stages of the Campaign as a Moderator of the Presence of Political Frames in the News. *Palabra Clave*, 21 (3), pp. 740-771. <https://doi.org/10.5294/pacla.2018.21.3.5>
36. Nohlen, Dieter. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, pp. 137-157.
37. Pérez García, Olga Lucía. (2014). *Abecé para periodistas. Elecciones 2014 en Colombia*. Bogotá, D. C.: Registraduría Nacional del Estado Civil.
38. Pinzón, Cindy; Ocampo, María y Gutiérrez, Liliana. (2015). Tratamiento periodístico de la Responsabilidad Social Empresarial del sector de alimentos en Colombia. *Cuadernos.info*, 37, pp. 137-150. <https://doi.org/10.7764/cdi.37.686>
39. Restrepo, Néstor. (2017). La profesionalización de las campañas electorales en Colombia: Elecciones presidenciales 1994-2014. [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
40. Rodríguez, Alejandro. (2010). Equilibrio informativo y calidad de la información en El Tiempo y El Espectador. Monitoreo a las presidenciales de 2010. *Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano*. [http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/observatorios/comunicacion/moe/pdf/informe\\_central.pdf](http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/observatorios/comunicacion/moe/pdf/informe_central.pdf)
41. Rodríguez, Raquel. (2004). *Teoría de la Agenda Setting, aplicación a la enseñanza universitaria*. Alicante: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.

42. Ronderos, María y Moreno, María. (2006). *Cómo cubrir elecciones. Manual para periodistas*. Bogotá, D. C.: Fundación Friedrich Ebert en Colombia.
43. Sartori, Giovanni. (1991). *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo. Tomo 1*. México, D. F.: Alianza.
44. Suárez, Enrique. (2005). La verdadera democracia. Las 21 características indispensables. *Estudios Políticos*, 8 (4), pp. 19-41.
45. Torres, Ana Patricia. (2013). Abstención electoral en Colombia. Desafección política, violencia política y conflicto armado. [Tesis inédita de maestría]. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
46. Valderrama, Jairo. (2006). Medios masivos y función orientadora en las campañas electorales. *Palabra Clave*, 9 (2), pp. 29-41.
47. Zunino, Esteban. (2018). Agenda Setting: cincuenta años de investigación en comunicación. *Intersecciones en Comunicación*, 1 (12), pp. 187-210.

[265]



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

Negro

De la serie *neWeed*

Acrílico sobre lienzo

20 x 20 cm

2020

Medellín



# Ciclos políticos presupuestarios en América Latina. Un análisis de panel dinámico\*

Erick Álvarez Barreno (Ecuador)\*\*

## Resumen

Este artículo examina la correlación entre el gasto de gobierno y los ciclos electorales en diecinueve países de América Latina en el periodo 1990-2017. Los resultados obtenidos con el método generalizado de los momentos (MGM) sugieren que el gasto corriente incrementa alrededor de 0,44% del PIB durante los años de elección en comparación con los años de no elección. Aunque el año electoral no tiene un efecto en el gasto de capital, este componente disminuye en torno a 0,27% del PIB durante los años poselectorales. Estos resultados demuestran la existencia de diferentes dinámicas del impacto de las elecciones en los componentes del gasto de gobierno. El nivel de aprobación presidencial no parece afectar a los incentivos de los políticos para manipular agregados económicos con fines electorales.

## Palabras clave

[267]

Elecciones; Economía Política; Ciclos Políticos Presupuestarios; América Latina.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2020 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2021

## Cómo citar este artículo

Álvarez Barreno, Erick. (2021). Ciclos políticos presupuestarios en América Latina. Un análisis de panel dinámico. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 267-292. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a11>

\* El artículo se deriva del proceso de investigación para la Maestría de Investigación en Política Comparada, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede Ecuador, cohorte 2019-2021.

\*\* Polítólogo e internacionalista. Magíster en Análisis Político y Evaluación Institucional. Profesor asistente en Ciencia Política, Universidad de los Hemisferios, Ecuador. Correo electrónico: eaalvarezfl@flacso.edu.ec - Orcid: 0000-0003-4274-1467 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=gdc8EkAAAAAJ&hl=es>

# **Political Budget Cycles in Latin America. A Dynamic Panel Analysis**

## **Abstract**

The article examines the correlation between government spending and election cycles in 19 Latin American countries during 1990 to 2017. The results obtained through the generalized method of moments (GMM) suggest that current expenditure increases by about 0.44% of Gross Domestic Product (GDP) during election years compared to non-election years. Although the election year does not have an effect on capital expenditure, this component decreases by about 0.27% of GDP during post-election years. These results demonstrate the existence of different dynamics of the impact of elections on the components of government spending. The level of presidential approval seems not to affect the incentives of politicians to manipulate economic outcomes for electoral purposes.

## **Keywords**

Elections; Political Economy; Political Budget Cycles; Latin America.

[268]

## Introducción

El concepto de los ciclos de los negocios políticos es quizás el más conocido en economía política. Este fenómeno supone que la presencia de condiciones económicas favorables durante un proceso electoral puede favorecer a los políticos que buscan la reelección. Desde los estudios de William Nordhaus (1975), Alberto Alesina (1987) y Kenneth Rogoff (1990) los ciclos políticos se han abordado solo en los contextos de los países industrializados. Investigaciones posteriores incluyeron variaciones institucionales dentro del análisis (Brender y Drazen, 2005; Shi y Svensson, 2006), abriendo la posibilidad de estudiar este fenómeno sobre diferentes resultados económicos y en diferentes contextos y grupos de países. En efecto, el estudio de Sebastián Nieto-Parra y Javier Santiso (2009) revela que la incidencia de los ciclos políticos es más acentuada en países de América Latina en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su investigación, centrada en cuatro componentes de la política fiscal, constituye una de las pocas contribuciones al análisis de los ciclos políticos presupuestarios en la región.

El artículo pretende proporcionar evidencia empírica sobre la presencia de ciclos políticos presupuestarios en América Latina. Para tal objetivo, se examina la correlación entre el gasto de gobierno y los ciclos electorales en 19 países de la región desde 1990 hasta 2017. Las preguntas que se plantean son: ¿en qué medida —si es que hay alguna— los gobiernos de la región manipulan los resultados económicos para consolidar apoyo electoral?, ¿en qué circunstancias los gobernantes pueden considerar factible esta manipulación?

[269]

El argumento teórico sostiene que variables específicas de la política fiscal son más propensas a la manipulación que otros resultados económicos, como las tasas de crecimiento, desempleo e inflación. Los resultados de las estimaciones de panel dinámico —calculadas con el método generalizado de los momentos (MGM)— dan cuenta de que el gasto corriente —el primer componente del gasto tratado como variable dependiente— aumenta en torno a 0,44% del producto interno bruto (PIB) durante los años electorales. Aunque el año electoral no tiene un efecto en el gasto de capital, este componente disminuye en torno a 0,27% del PIB durante los años poselectorales. Estos resultados demuestran la existencia de diferentes dinámicas del impacto de las elecciones en los componentes del gasto de

gobierno. En particular, el gasto corriente parece expandirse más en los años electorales en comparación con el resto de los años, mientras que el gasto de capital parece contraerse en los poselectorales. Por último, el nivel de aprobación presidencial no parece afectar a los incentivos de los políticos para manipular los resultados económicos con fines electorales.

## 1. Teoría de los ciclos políticos

Una proposición básica implícita en la teoría de los ciclos de los negocios políticos es que la presencia de condiciones económicas favorables antes de un proceso electoral tiende a favorecer a aquellos políticos que buscan la reelección. Este fenómeno plantea significativos problemas porque se producen incentivos para manipular los resultados económicos que no responden a criterios de una asignación eficiente de recursos, sino a intereses particulares.

El estudio de los ciclos políticos ha atraído la atención de destacados estudiosos, tanto de la economía como de la política. Una de las primeras contribuciones afirma que, para mejorar sus perspectivas de reelección, los políticos se comportan de forma oportunista para inducir ciclos económicos artificiales. En el modelo de Nordhaus (1975), la capacidad política de moldear la economía está relacionada con agregados macroeconómicos como las tasas de desempleo e inflación. El autor sostiene que una expansión bien sincronizada puede dar lugar a un aumento de la producción y a una disminución del desempleo justo antes de las elecciones. Esto, a su vez, mejoraría las posibilidades de reelección de un político, ya que los ciudadanos atribuirían las condiciones económicas favorables a su desempeño en el cargo, pero también significaría afrontar el hecho concomitante de que las tasas de inflación aumentaran poco después del proceso electoral.

Para Nordhaus (1975) el nivel agregado de desempleo es «probablemente el mejor indicador de condiciones cíclicas» (pp. 171-172), es decir, constituye un indicador que influye en las perspectivas de otros indicadores apreciables en la economía. Por ejemplo, si la tasa de desempleo sube, las familias pierden ingresos debido a la pérdida de empleos, muchas otras sufren de condiciones laborales deplorables como consecuencia de las medidas de flexibilidad, por tanto, la tasa de desempleo a nivel agregado se siente en las necesidades de las familias en el ámbito individual.

El modelo de Nordhaus asume que los políticos tienen la habilidad y la capacidad para influir en los resultados económicos de forma oportunista; no obstante, varios autores cuestionan este enfoque al incluir en el análisis motivaciones de tipo ideológico o al intentar definir agregados económicos específicos que son más propensos a la manipulación política. En cuanto al primer punto, Alesina (1987; 1988) sugiere que la manipulación económica es el resultado de incentivos de tipo partidista, en particular, los partidos políticos de izquierda tienen mayores incentivos para manipular resultados como las tasas de desempleo, mientras que los partidos de derecha tendrán mayores incentivos para manipular indicadores relacionados con los índices de precios. Por el otro lado, Rogoff (1990, pp. 33-34) introduce el término «ciclo político presupuestario» refiriéndose al hecho de que en términos empíricos es conveniente centrarse en la evaluación de los ciclos electorales en indicadores económicos como los impuestos, las transferencias públicas y los gastos de consumo del gobierno, en lugar de indicadores menos manipulables como la inflación, el desempleo y las tasas de crecimiento.

Al revisar exhaustivamente la teoría de los ciclos políticos, el análisis de James Alt y Shanna Rose (2007) señala que la agenda de investigación se ha desplazado hacia dos cuestiones importantes: en primer lugar, los académicos han cambiado su énfasis desde el estudio del impacto de la manipulación política sobre los resultados económicos reales —por ejemplo, la tasa de crecimiento, el desempleo, la inflación, entre otros—, al impacto sobre componentes específicos de la política económica —por ejemplo, componentes de la política fiscal como el gasto y el déficit, y también los monetarios como los tipos de interés—. Según los autores, este cambio se produce debido a la falta sistemática de evidencia empírica sobre los ciclos impulsados por la política en las variables económicas reales descritas y al creciente escepticismo en torno a la habilidad y capacidad de los políticos para manipular eficazmente estos resultados.

[271]

En segundo lugar, Alt y Rose (2007) sostienen que la medida en que los incentivos de reelección afectan a la economía puede ser un producto condicionado por el contexto y limitado por las instituciones. Esto significa que las reglas de juego formales establecidas en una sociedad pueden configurar los incentivos y la capacidad de los políticos para manipular la economía con fines electorales. En relación con este punto, Robert Franzese (2002) sugiere que la magnitud de un ciclo electoral depende

de los «contextos institucionales, estructurales y estratégicos en los que los gobernantes hacen política» (p. 370). Explican que los ciclos políticos presupuestarios «son más comunes en contextos donde los resultados inciertos de las elecciones hacen que la manipulación sea más valiosa, y menos comunes en donde las reglas formales hacen que los ciclos sean menos deseables o incluso irrealizables» (p. 847). En adición, incluyen en el análisis varios factores institucionales que pueden moderar el efecto de los ciclos electorales, como la aprobación del gobernante, los límites de los mandatos, el gobierno dividido, la transparencia fiscal, la penetración de los medios de comunicación y las leyes de equilibrio presupuestario — compuestas principalmente por normas en contra de su manipulación—.

Estas diferencias institucionales son especialmente significativas cuando se realizan análisis comparativos entre distintos grupos de países. Utilizando una muestra de referencia de 106 países entre 1960 y 2001, Adi Brender y Allan Drazen (2005) encontraron evidencia mixta sobre la intensidad de los ciclos políticos presupuestarios. Su análisis demuestra que el impacto de las elecciones en el equilibrio fiscal es mayor en las «nuevas democracias» que en las «democracias establecidas». Argumentan que estas diferencias pueden atribuirse a la inexperiencia de los votantes en las nuevas democracias respecto a la posibilidad de que los gobernantes puedan manipular la política fiscal durante el periodo electoral —en contraste, Allan Drazen y Marcela Eslava (2005) revelan que los votantes racionales pueden apoyar a un político que les haya concedido transferencias del gasto antes de las elecciones, incluso si dicho gasto pudo deberse a una manipulación oportunista—. Su estudio también muestra que a medida que aumenta el indicador de desarrollo democrático —medido por Polity iv— el impacto de las elecciones en los resultados fiscales se vuelve menos significativo. Estos resultados sugieren la existencia de una relación fuerte pero negativa entre las instituciones y los ciclos políticos presupuestarios, es decir, que los países con instituciones más fuertes parecen tener menores ciclos impulsados por la política. Esta observación converge con las afirmaciones planteadas en otros estudios. Brandice Canes-Wrone y Christian Ponce de León (2015) alegan que el desarrollo democrático debería reducir «las inversiones electorales inversas y los ciclos de los negocios oportunistas» (p. 19).

Min Shi y Jakob Svensson (2006) hallan un efecto similar en una muestra de 58 países desarrollados y 27 en desarrollo. Su análisis indica que el efecto de las elecciones en los resultados fiscales es mayor en los países en vías de

[272]

desarrollo debido a diferencias institucionales que tienen que ver con los incentivos de los políticos para manipular la política pública y el grado de información de los votantes sobre este problema. En concreto, encuentran que los déficits presupuestarios son mayores en los años preelectorales en una proporción de 2% del PIB en este segundo grupo de países.

Por último, utilizando estimadores con efectos fijos y el MGM, Nieto-Parra y Santiso (2009) analizan el impacto de las elecciones sobre variables específicas de la política fiscal para 28 países de la OCDE y 19 de América Latina. Los componentes de la política fiscal tomados como variables dependientes fueron: el déficit fiscal antes del pago de intereses —balance primario—, gasto público excluyendo el pago de intereses —gasto primario—, gasto corriente y gasto de capital. Su estudio sugiere que las elecciones están efectivamente correlacionadas a cambios en estos componentes para los países latinoamericanos, pero no para los países de la OCDE. En concreto, encuentran que el balance primario promedio disminuye en 0,7% del PIB durante los años electorales, en comparación con los años de no elección.

## 1.1 Argumento e hipótesis

Tal y como sugieren algunos de los autores descritos anteriormente, el artículo considera que empíricamente es más factible analizar la presencia de ciclos impulsados por la política en componentes específicos como la política fiscal. Dicho esto, el estudio toma en consideración dos proposiciones básicas: a) los políticos no son lo suficientemente capaces de sincronizar una expansión económica de forma que les beneficie electoralmente y como consecuencia b) los políticos tienen mayores retos en la manipulación de los agregados reales de la economía —que pueden ser producto no solo de la manipulación artificial, sino también de otras covariables sociales—.

[273]

Por otro lado, también se argumenta que el impacto de los ciclos políticos puede verse afectado por el contexto institucional en el que se toman las decisiones políticas. Debido a la debilidad de los diseños institucionales de la mayoría de los países de la región y a su relativa poca experiencia democrática, es intuitivo pensar que la manipulación económica podría ser una estrategia política atractiva para obtener apoyo popular y ganar elecciones. Por lo tanto, la hipótesis principal sugiere que en los países estudiados los componentes de la política fiscal, como el gasto corriente y de capital, se expanden durante los años electorales, manteniendo todos los demás factores constantes.

Para finalizar, un aporte sustantivo de la investigación se centra en analizar el impacto de diferentes dinámicas electorales sobre los componentes del gasto. Para esto se estudia el comportamiento del gasto corriente y gasto de capital en torno a los años electorales. La hipótesis central en este punto describe que los años electorales tienen un impacto significativo, manteniendo los demás años bajo control.

## 2. Datos y metodología

Empíricamente, el artículo examina el impacto de las elecciones sobre componentes del gasto de gobierno en 19 países de América Latina —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela— desde 1990 hasta 2017. Para ello se generó una base con datos de panel con un total de 529 observaciones país-año. El año de entrada para cada país es 1990 debido al razonamiento intuitivo de que los incentivos para manipular la economía con fines electorales deberían estar motivados por la competencia democrática y no bajo un gobierno autoritario —la democratización de prácticamente la mayoría de los países latinoamericanos se produjo durante [274] la década de 1980 y principios de 1990—. El año de salida es 2017, excepto en el caso de Venezuela, cuyo año de salida es 2014 debido a la disponibilidad de datos económicos. La información para la base de datos (véase [anexo 1](#) y [anexo 2](#)) se obtuvo de los Indicadores de Desarrollo Mundial (The World Bank, s. f.), la Base de Datos de Finanzas Públicas en la Historia Moderna del Fondo Monetario Internacional (Mauro, Romeu, Binder y Zaman, 2013), la Base de Datos de Participación Electoral del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, s. f.), la Base de Datos de Aprobación al Ejecutivo 2.0 (Carlin et al., 2019), el portal digital CEPALSTAT de bases de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, s. f.), y la Base de Datos del Proyecto Maddison versión 2018 (Bolt, Inklaar, de Jong y van Zanden, 2018).

### 2.1 Variable dependiente: componentes de la política fiscal

Como se ha descrito, el artículo argumenta que los políticos no tienen la capacidad de manipular las variables macroeconómicas destacadas por la teoría original de los ciclos políticos, sino ciertos componentes específicos de la política fiscal. Estos componentes son más propensos a

ser manipulados ya que están directamente asociados con el margen de maniobra política del gobernante. Por lo tanto, la variable dependiente se define como *componente de política fiscal* y se mide por dos elementos: a) el gasto corriente del gobierno central en porcentaje del PIB; y b) el gasto de capital del gobierno central en porcentaje del PIB. Estas dos medidas están disponibles para toda la muestra de 19 países de la base de datos y su información se obtuvo a partir de los datos de la Cepal (s. f.).

## 2.2 Variables independientes clave

### 2.2.1 Ciclos políticos presupuestarios

Los ciclos políticos miden el impacto económico de las elecciones. Este fenómeno suele tratarse como el efecto de los años electorales sobre variables económicas específicas. Para capturar esta información se genera una variable dicotómica que es igual a 1 cuando se produce una elección presidencial en el país  $i$  y el año  $t$ , y es igual a 0 en caso contrario. La variable se calcula a partir de la información recogida en la base de datos de participación electoral de IDEA (s. f.), obteniendo un total de 411 años no electorales y 118 años electorales durante el periodo de tiempo que abarca el estudio. Debido a que se trata de la principal variable independiente en la investigación, la presencia y el grado de ciclos políticos presupuestarios en un país estarían asociados a variaciones positivas en las variables dependientes debido al impacto del año electoral. Esto significa que si los gastos corrientes y de capital aumentan en los años electorales en comparación con los años no electorales sería un indicador de que se están produciendo expansiones económicas debido a incentivos que ocurren dentro del proceso electoral.

[275]

Vale la pena mencionar una consideración especial sobre la construcción de esta variable. En varios casos la fecha computada para la variable *dummy* se sitúa en los primeros meses de un año concurrente. Esta codificación causaría problemas a nuestras inferencias debido a que la variable podría no estar capturando correctamente información de los ciclos políticos. Esto quiere decir que si una manipulación fiscal tuvo lugar realmente debería haber ocurrido meses antes de las elecciones. Como consecuencia, para estos casos se modificó la variable para capturar la información del año anterior en el que tuvo lugar un proceso electoral. De nuevo, este cambio solo se realizó para los casos en que las elecciones se produjeron durante la primera mitad de un año concurrente.

## **2.2.2 Años preelectorales y poselectorales**

Por construcción, la variable anterior compara lo que ocurre en un país durante el año electoral contra el resto de los años de gobierno. Esta situación puede resultar poco efectiva para identificar las posibles dinámicas existentes en la decisión de los políticos para manipular agregados económicos. En este sentido, si el detonante de esta acción recae en un proceso electoral, se esperaría observar diferentes dinámicas en años anteriores y posteriores a este acontecimiento.

Para capturar información sobre estas dinámicas se generó una variable que captura información sobre los años previos y los años posteriores a una elección. La variable de los años preelectorales es una *dummy* que toma el valor de 1 para los países  $i$  en tiempo  $t-1$  con respecto a los años en los que ocurrió una elección, y toma el valor de 0 en el caso contrario. Por su lado, la variable de los años poselectorales es una *dummy* que toma el valor de 1 para los países  $i$  en tiempo  $t+1$  con respecto a los años en los que ocurrió una elección y toma el valor de 0 en el caso contrario.

## **2.2.3 Niveles de aprobación presidencial**

[276]

La manipulación electoral de la política económica puede responder a la medida en que una elección es competitiva o no. En este sentido, el nivel de aprobación presidencial es un indicador adecuado para medir la competitividad de un proceso electoral. Teóricamente, se esperarían mayores incentivos para manipular la política fiscal cuando los políticos se enfrentan a niveles de aprobación cercanos a la media, ya que estos niveles reflejarían procesos electorales más competitivos. En el caso contrario, se espera que estos incentivos disminuyan cuando los políticos se enfrentan a procesos electorales menos competitivos, ya sea porque tienen niveles de aprobación muy bajos o muy altos.

Operativamente, se generó una variable —denominada *execapp* en la base de datos— que reporta los porcentajes de aprobación al Ejecutivo con la información de la Base de Datos de Aprobación al Ejecutivo 2.0 (Carlin et al., 2019). A continuación, se crearon dos *dummies* a partir de esta variable que reflejan tres niveles diferentes de aprobación al Ejecutivo: aprobación baja —menos de 40% en la variable *execapp*—, aprobación media —entre 40% y 60%— y aprobación alta —más de 60%—. Esta última constituye la categoría base-de referencia.

## 2.3 Variables de control

Para determinar el efecto de las variables independientes de interés es necesario incluir algunas variables macroeconómicas que potencialmente pueden explicar el comportamiento de la variable dependiente en torno a las elecciones. Al igual que Shi y Svensson (2006) y Nieto-Parra y Santiso (2009), se incluyen dos variables retardadas de las medidas del componente fiscal para controlar sus niveles en años anteriores; asimismo, se introduce el logaritmo natural del PIB real per cápita y la tasa de crecimiento anual del PIB para controlar los agregados que dan cuenta del desempeño económico. El cálculo del logaritmo del PIB se basó en la información proporcionada por la Base de Datos del Proyecto Maddison versión 2018 (Bolt, Inklaar, de Jong y van Zanden, 2018), y la tasa de crecimiento se obtuvo de los Indicadores de Desarrollo Mundial (The World Bank, s. f.).

## 2.4 Modelo estadístico: estimaciones de panel dinámico

Con el objetivo de estimar el impacto de las elecciones en los componentes de la política fiscal que sirven como variables dependientes, este artículo realiza un *análisis de panel dinámico* con efectos fijos específicos para cada país y año. Se ha optado por este método debido a la introducción de variables dependientes retardadas dentro del modelo y para controlar la heterogeneidad no observada de las unidades transversales y temporales. Para este último punto, se incluye una variable *dummy* para cada país que permite controlar sus características no observables y una variable *dummy* para cada año para capturar eventos comunes a todos los países durante el periodo de estudio. El enfoque estadístico comienza definiendo una ecuación lineal base que incorpora las variables descritas anteriormente, una variable *dummy*  $\alpha$  para cada país  $i$  y otra  $\theta$  para cada año  $t$ . A continuación, el análisis procede a la aplicación de estimadores con errores estándares robustos y la implementación del MGM (Arellano y Bond, 1991).

[277]

$$\begin{aligned}
 Y_{i,t} = & \alpha_i + \theta_t + \beta_1 \text{AñoElectoral}_{i,t} + \beta_2 \text{AñoPreelectoral}_{i,t} \\
 & + \beta_3 \text{AñoPoselectoral}_{i,t} + \beta_4 \text{NivelAprobación}_{i,t} \\
 & + \beta_5 \text{CompFiscal}_{i,t-2} + \beta_6 \text{CrecimientoPIB}_{i,t} \\
 & + \beta_7 \text{LogPIBcapreal}_{i,t} + \mu_{i,t}
 \end{aligned}$$

Donde el subíndice  $i$  representa el país y  $t$  el año. La variable dependiente  $Y_{i,t}$  es el componente fiscal correspondiente: gasto corriente del gobierno central en porcentaje del PIB, o gasto de capital del gobierno central en porcentaje del PIB.  $\alpha_i$  es el efecto fijo específico por país y  $\theta_t$  el efecto fijo por año, ambas representadas como vectores de variables dicotómicas para cada unidad transversal y temporal.  $\beta_1$  es el coeficiente de interés para esta investigación debido a que captura el impacto de  $AñoElectoral_{i,t}$  que es igual a 1 cuando una elección ocurre en un país  $i$  en tiempo  $t$ , y es igual a 0 en el caso contrario. Los coeficientes de  $AñoPreelectoral_{i,t}$  y  $AñoPoselectoral_{i,t}$  dan cuenta del impacto de los años preelectorales y poselectorales respectivamente.  $NivelAprobación_{i,t}$  es el indicador categórico —construido a partir de diferentes categorías ordinales dicotómicas— que captura información sobre tres niveles de aprobación presidencial —bajo, mediano y alto—.  $CompFiscal_{i,t-2}$  es el componente de la política fiscal retardada en 1 y 2 años.  $CrecimientoPIB_{i,t}$  es la tasa del crecimiento anual del PIB, y  $LogPIBcapreal_{i,t}$  es el logaritmo natural del PIB per cápita real. Finalmente,  $\mu_{i,t}$  es el término de error.

### **3. Ciclos políticos presupuestarios en América Latina: evidencia empírica**

[278]

El análisis se realizó a partir de una base de datos original construida con las variables y los casos señalados anteriormente. La tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis. Como se describió en la sección anterior, se tratan dos componentes de la política fiscal como variables dependientes: el gasto corriente y el gasto de capital. Estos dos indicadores pueden considerarse como variables económicas propensas a la manipulación electoral debido a su proximidad con el poder político.

**Tabla 1.** Estadísticas descriptivas.

Estadísticas	N	Media	Des.Es.	Min.	Máx.
Año electoral	755	0.22	0.41	0	1
Año postelectoral	754	0.22	0.41	0	1
Año preelectoral	754	0.22	0.41	0	1
Gasto corriente (% del PIB)	521	14.92	4.92	4	30.64
Gasto de capital (% del PIB)	521	3.43	2.36	0	16.60
Nivel de aprobación presidencial	563	44.36	13.69	8.31	81.87

**Tabla 1.** (Continuación).

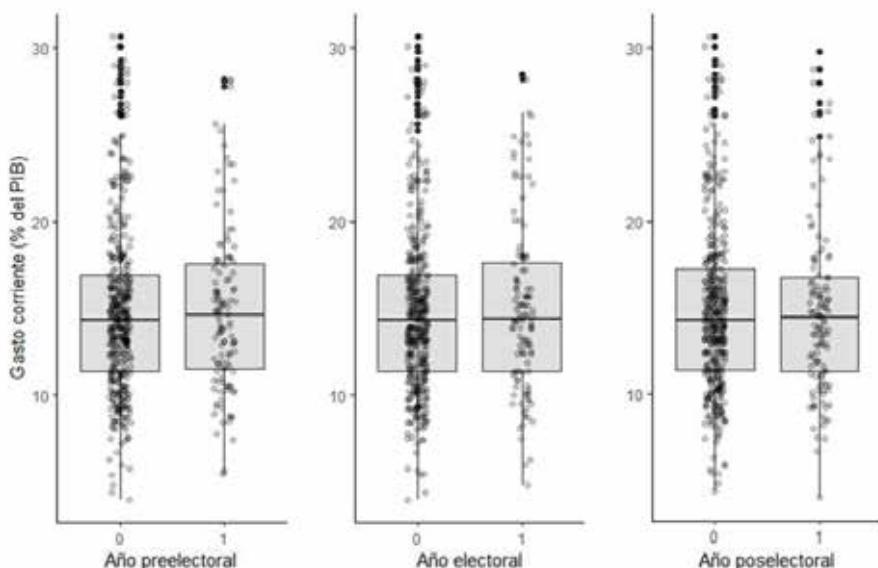
Estadísticas	N	Media	Des.Es.	Min.	Máx.
Ingresos tributarios (% del PIB)	528	12.36	3.33	2.51	22.11
Desempleo (% total fuerza laboral)	567	7.41	3.73	1.76	20.52
Tasa crecimiento del PIB	755	2.94	3.92	-13.38	18.29
Log PIB per cápita real	701	8.76	0.61	7.38	9.98

Fuente: elaboración propia.

Los primeros gráficos muestran el comportamiento de los componentes de la política fiscal en torno a los años preelectorales, electorales y poselectorales. Para el gasto corriente, los diagramas de caja reportados en la gráfica 1 presentan lo que parece una moderada correlación entre la ocurrencia de estos años —denotada con el código 1 para cada variable— y aumentos en el gasto corriente. En particular, parece que la diferencia de medias es un tanto más marcada entre años preelectorales y no codificados como tales, siguiendo con la diferencia entre los indicadores de los años electorales.

**Gráfica 1.** Dinámicas electorales y gasto corriente.

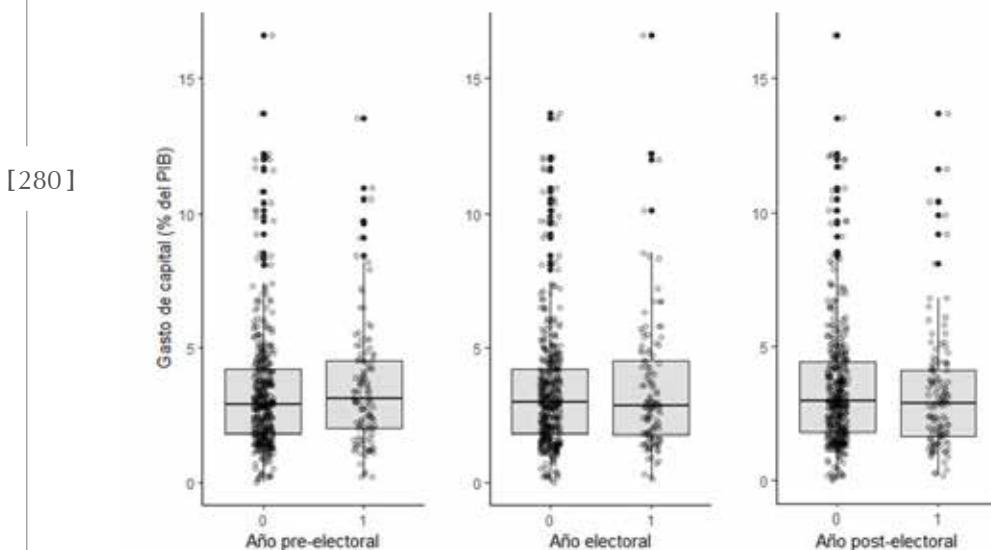
[279]



Fuente: elaboración propia a partir de Cepal (s. f.) e IDEA (s. f.).

La gráfica 2 reporta los diagramas de caja con información para el segundo componente de la política fiscal: el gasto de capital. Como se puede apreciar, existen diferencias significativas con respecto a la gráfica 1. La incidencia de los años electorales y poselectorales sobre el gasto de capital parece ser ligeramente negativa, mientras que hay una moderada relación positiva entre años preelectorales y aumentos en este componente. Los diferentes patrones reportados en las gráficas sugieren la existencia de diferentes dinámicas del impacto de los ciclos electorales sobre estos componentes del gasto. En específico, parece haber una relación positiva entre los años que giran en torno a un proceso electoral y aumentos en el gasto corriente, pero no así con el gasto de capital que solamente registra aumentos en años preelectorales.

**Gráfica 2.** Dinámicas electorales y gasto de capital.

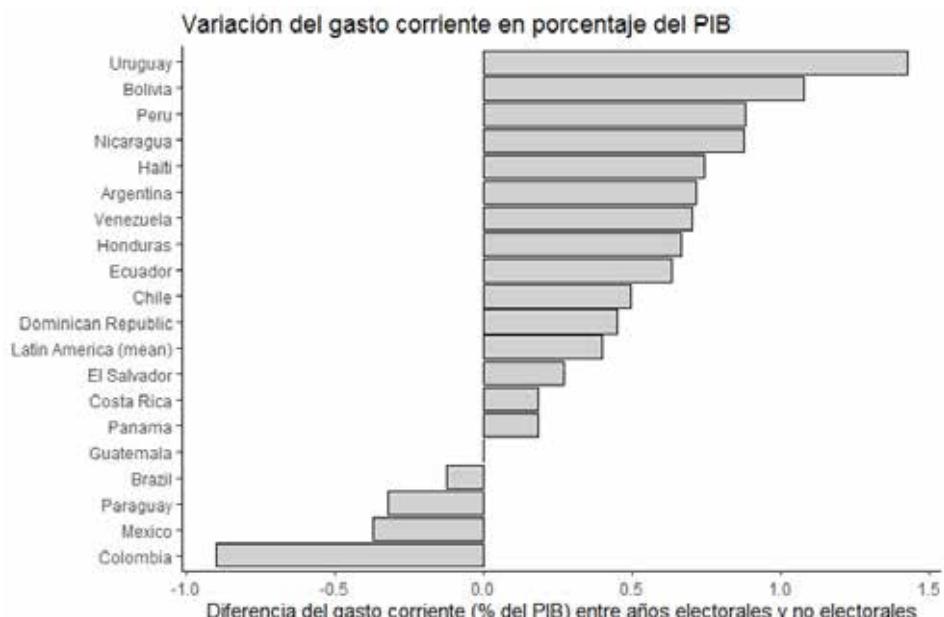


Fuente: elaboración propia a partir de Cepal (s. f.) e IDEA (s. f.).

La gráfica 3 muestra el impacto de las elecciones en el gasto corriente del gobierno como porcentaje del PIB y cómo este varía considerablemente entre los países de la región. Por ejemplo, en diez países de la muestra — Ecuador, Honduras, Venezuela, Argentina, Haití, Nicaragua, Perú, Bolivia y Uruguay —, el gasto corriente se incrementa en más de 0,5% del PIB en

años de elección en comparación con los años de no elección. En efecto, este componente aumenta en promedio casi 0,5% en toda la región —según la barra que calcula la media del cambio en el componente fiscal para toda América Latina—. Sin embargo, en casos como Guatemala, Brasil, Paraguay, México y Colombia el gasto corriente no parece verse afectado por las elecciones.

**Gráfica 3.** Impacto de las elecciones en el gasto corriente,  
América Latina 1990-2017.

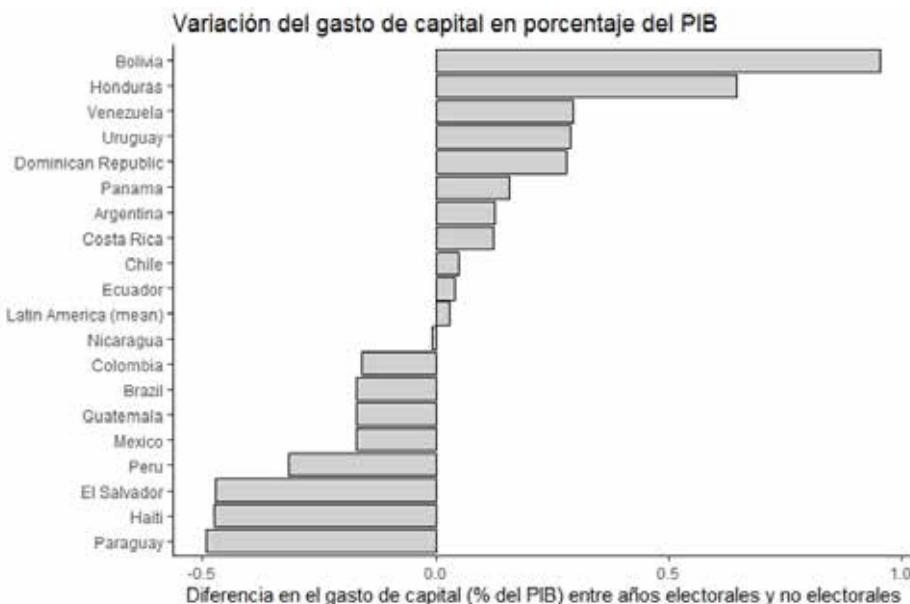


Fuente: elaboración propia a partir de Cepal (s. f.).

La gráfica 4 analiza el segundo componente fiscal. En él se describe que solo en el caso de Honduras y Bolivia el gasto de capital aumenta en más de 0,5% del PIB durante los años electorales en comparación con los años no electorales. A simple vista, el gasto de capital no parece cambiar debido a los años electorales en comparación con los años no electorales en la mayoría de los países de la región.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Al igual que en Nieto-Parra y Santiso (2009), el impacto de las elecciones sobre los componentes fiscales se calculó como la diferencia entre estas variables —en porcentajes del PIB— durante los años electorales y los no electorales.

**Gráfica 4.** Impacto de las elecciones en el gasto de capital,  
América Latina 1990-2017.



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

[282]

En el [anexo 3](#) se proveen gráficas de la evolución de los componentes del gasto y los años electorales para cada país analizado en la investigación. En ellos se reporta la tendencia que ha seguido cada componente para el periodo de estudio y los años en los cuales ocurrió un proceso electoral —estos acontecimientos se presentan con líneas verticales entrecortadas de color azul—. De manera muy general, parece haber muchas variaciones en los valores de los componentes del gasto en torno a los años electorales. En la siguiente subsección se explica el proceso para resolver algunos problemas puntuales que surgen al estimar modelos con datos de series temporales transversales. En concreto, se presentan los resultados de los estimadores con efectos fijos para país y año, estimaciones con errores estándares robustos y con el MGM (Arellano y Bond, 1991) para datos de panel dinámico.

### 3.1 Análisis de panel dinámico

Las estimaciones con efectos fijos específicos por cada país permiten controlar la heterogeneidad de las unidades transversales que no se incluyen en el modelo. De la misma forma pasa con los efectos fijos por año, estos

permiten controlar por posibles eventos que afectaron a la muestra en su conjunto. Si no se controlan adecuadamente algunas características específicas de cada país o eventos globales comunes a ellos pueden afectar significativamente a los coeficientes de los principales regresores. En el artículo se evalúa este supuesto realizando la prueba de Hausman para dos variaciones del modelo estadístico de referencia —es decir, una variación tiene el gasto corriente como variable dependiente y la otra tiene el gasto de capital—. Para la primera variación, la prueba arroja un valor de 0,0001, mientras que para la segunda arroja un valor de 0,0000. Esto significa que se rechaza la hipótesis nula de la prueba ya que la diferencia entre los coeficientes de los efectos aleatorios y los efectos fijos es sistemática. En consecuencia, y de acuerdo con la intuición inicial, es conveniente estimar el modelo con efectos fijos.

El objetivo de la investigación describe el interés por identificar hasta qué punto existe una manipulación de los componentes de la política fiscal con fines electorales en los países latinoamericanos. La tabla 2 reporta los coeficientes de los regresores estimados en el modelo estadístico con efectos fijos por país y año. Entre paréntesis y bajo cada coeficiente se consigna su respectivo error estándar. Estas estimaciones se realizaron para cada una de las variables dependientes analizadas en la investigación, incluyendo y excluyendo el indicador del nivel de aprobación presidencial.

[283]

La columna 1 describe los resultados de la regresión para el gasto corriente, excluyendo el nivel de aprobación presidencial. Manteniendo todo lo demás constante, el coeficiente de la variable clave *año electoral* muestra que los años en los que se celebraron elecciones están positivamente correlacionados con un aumento de 0,46% del gasto corriente del gobierno en comparación con los años no electorales. Este coeficiente se mantiene altamente significativo cuando se incluye el nivel de aprobación presidencial en la regresión —columna 2—. En específico, el cambio de una unidad país-año en la que no ocurrió una elección a una en la que sí ocurrió incrementa el gasto corriente en 0,454% del PIB, manteniendo todo lo demás constante.

Las columnas 3 y 4 presentan los resultados de la regresión para el gasto de capital, excluyendo e incluyendo el nivel de aprobación presidencial, respectivamente. Como muestra el coeficiente, el impacto del año electoral sobre el gasto de capital es negativo, pero significativo a 90%. En contraste, el año poselectoral parece afectar negativa y significativamente al gasto

de capital. En particular, durante los años poselectorales se registra una disminución del gasto de capital de 0,286% del PIB en comparación con los demás años. El coeficiente se mantiene altamente significativo cuando se incluye el nivel de aprobación presidencial dentro del modelo. Por último, no se encuentra una relación significativa entre el nivel de aprobación presidencial y cambios en las variables dependientes.

**Tabla 2.** Coeficientes estimados con efectos fijos por país y año.

	Variable dependiente			
	Gasto corriente		Gasto de Capital	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Año electoral	0.460*** (0.134)	0.454*** (0.142)	-0.180* (0.098)	-0.139 (0.103)
Año preelectoral	0.017 (0.133)	0.069 (0.142)	0.092 (0.097)	0.135 (0.102)
Año postelectoral	0.027 (0.138)	-0.010 (0.146)	-0.286*** (0.100)	-0.291*** (0.104)
Aprobación media			0.190 (0.171)	-0.084 (0.123)
Aprobación baja			-0.034 (0.193)	-0.222 (0.140)
Gasto corriente en t-1	0.706*** (0.049)	0.693*** (0.052)		
Gasto corriente en t-2	0.100** (0.047)	0.096* (0.050)		
Gasto de capital en t-1			0.658*** (0.047)	0.657*** (0.050)
Gasto de capital en t-2			0.161*** (0.047)	0.150*** (0.051)
Tasa de crecimiento del PIB	-0.040** (0.018)	-0.072*** (0.021)	0.035*** (0.013)	0.034** (0.015)
Log PIB per cápita real	-0.633 (0.405)	-0.734 (0.546)	0.289 (0.291)	0.399 (0.376)
Observaciones	464	417	464	417
R2	0.674	0.677	0.657	0.662
R2 Ajustado	0.636	0.633	0.617	0.617
Estadístico F	122.51***	85.14***	113.39***	79.74***

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Fuente: elaboración propia.

Estos resultados no son lo suficientemente concluyentes como para dar cuenta del posible impacto de las elecciones en los resultados económicos. El modelo detallado que incluye solo efectos fijos transversales y temporales puede presentar otros problemas que todavía no se han controlado. Lamentablemente, los supuestos de Gauss-Markov se violan a menudo cuando se tratan datos de series temporales transversales. Por ejemplo, el supuesto de autocorrelación no se cumple cuando los errores dentro de cada unidad transversal están correlacionados temporalmente. La prueba de Wooldridge para autocorrelación en datos de panel permite identificar si este problema existe en el modelo estadístico base. La tabla 3 reporta los resultados de estas pruebas para las variaciones de la ecuación que son determinadas por las estimaciones para cada variable dependiente y por la inclusión y exclusión de los niveles de aprobación presidencial. Las estimaciones que tienen al gasto corriente como variable dependiente presentan un p-valor menores a 0,05, por lo que se rechaza la hipótesis nula de la prueba y se concluye que sí existen problemas de autocorrelación en el término de error dentro de estos modelos. Esto no pasa en las estimaciones que tienen el gasto de capital como variable dependiente, puesto que presentan p-valores mayores a 0,05, por lo que la hipótesis nula de la prueba se confirma.

[285]

**Tabla 3.** Pruebas de Wooldridge para correlación serial en datos de panel.

	<b>Variable dependiente</b> <b>Gasto corriente</b>
Sin niveles de aprobación	chisq = 36.392, df = 18, p-value = 0.006283
Con niveles de aprobación	chisq = 31.174, df = 17, p-value = 0.01902
	<b>Variable dependiente</b> <b>Gasto de capital</b>
Sin niveles de aprobación	chisq = 18.904, df = 18, p-value = 0.3978
Con niveles de aprobación	chisq = 25.784, df = 17, p-value = 0.0785

Fuente: elaboración propia.

Otro problema que puede surgir es el de la heteroscedasticidad, es decir, cuando la varianza de los errores de cada unidad transversal no es constante. La prueba de Breusch-Pagan permite determinar si este problema persiste en el modelo. En efecto, la tabla 4 reporta que existen problemas de heteroscedasticidad en cada variación del modelo a partir de las estimaciones

para cada componente de la política fiscal y la inclusión y exclusión de los niveles de aprobación presidencial —los p-valores reportados son menores a 0,05, por lo que se rechaza la hipótesis nula de la prueba—.

**Tabla 4.** Pruebas de Breusch-Pagan para homocedasticidad.

	<b>Variable dependiente</b> <b>Gasto corriente</b>
Sin nivel de aprobación	BP = 93.386, df = 7, p-value < 2.2e-16
Con nivel de aprobación	BP = 113.82, df = 9, p-value < 2.2e-16
	<b>Variable dependiente</b> <b>Gasto de capital</b>
Sin nivel de aprobación	BP = 210.43, df = 9, p-value < 2.2e-16
Con nivel de aprobación	BP = 210.43, df = 9, p-value < 2.2e-16

Fuente: elaboración propia.

[286]

Las estimaciones de datos de panel también pueden tener problemas debido a la correlación contemporánea —sobre todo, si son macropaneles—. Esto significa que los errores de dos o más unidades pueden estar correlacionados dentro del mismo periodo de tiempo. En el contexto de tener datos con una configuración N (número de observaciones) pequeña y T (número de años de estudio) grande, la prueba estadística LM de Breusch y Pagan (1980) puede utilizarse para comprobar la hipótesis dependencia transversal. Sin embargo, los datos generados para esta investigación tienen 529 observaciones transversales y 28 años para cada panel, por lo tanto, se utiliza el procedimiento paramétrico Pesaran (2004), que permite comprobar de la misma manera la hipótesis de independencia transversal —es decir, que los errores entre unidades son independientes entre sí— en un panel de datos con T pequeño y N grande.

La tabla 5 reporta los p-valores de las pruebas de Pesaran para la correlación contemporánea realizadas para cada variación del modelo. Su hipótesis nula evalúa la existencia de independencia transversal. Como los valores resultantes son inferiores a 0,05, se rechaza esta hipótesis, lo que sugiere que el modelo tiene problemas de correlación contemporánea. Esto significa que los errores entre países no son independientes entre sí —existe dependencia transversal—.

**Tabla 5.** Pruebas de Pesaran para correlación contemporánea.

	<b>Variable dependiente Gasto corriente</b>
Sin nivel de aprobación	$z = -3.2299$ , p-value = 0.001238
Con nivel de aprobación	$z = -3.2635$ , p-value = 0.001101
	<b>Variable dependiente Gasto de capital</b>
Sin nivel de aprobación	$z = -2.4149$ , p-value = 0.01574
Con nivel de aprobación	$z = -2.4245$ , p-value = 0.01533

Fuente: elaboración propia.

Los coeficientes de regresión potencialmente sesgados debido a la presencia de autocorrelación o heteroscedasticidad constituyen un grave problema en el análisis de datos de panel. No obstante, estos problemas pueden resolverse estimando el modelo con errores estándares robustos. La tabla 6 reporta estas estimaciones. Los modelos descritos en las columnas 1 y 2 fueron controlados, tanto por problemas de heterocedasticidad como por los de autocorrelación; mientras que los modelos descritos en las columnas 3 y 4 solamente fueron controlados por problemas de heterocedasticidad. Como se puede observar, los coeficientes clave no presentan diferencias significativas con respecto a los reportados en la tabla 2.

[287]

**Tabla 6.** Estimaciones con errores estándares robustos.

	<b>Variable dependiente</b>			
	<b>Gasto corriente</b>		<b>Gasto de Capital</b>	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Año electoral	0.460*** (0.128)	0.454*** (0.128)	-0.180 (0.129)	-0.139 (0.156)
Año preelectoral	0.017 (0.136)	0.069 (0.136)	0.092 (0.092)	0.135 (0.090)
Año postelectoral	0.027 (0.114)	-0.010 (0.114)	-0.286*** (0.075)	-0.291*** (0.080)
Aprobación media	0.706*** (0.038)	0.693*** (0.038)		
Aprobación baja	0.100*** (0.031)	0.096*** (0.031)		

**Tabla 6.** (Continuación).

	Variable dependiente			
	Gasto corriente		Gasto de Capital	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Gasto corriente en t-1				-0.084
				(0.202)
Gasto corriente en t-2				-0.222
				(0.194)
Gasto de capital en t-1			0.658***	0.657***
			(0.056)	(0.063)
Gasto de capital en t-2			0.161***	0.150***
			(0.052)	(0.057)
Tasa de crecimiento del PIB	-0.040	-0.072***	0.035***	0.034***
	(0.027)	(0.027)	(0.010)	(0.012)
Log PIB per cápita real	-0.633**	-0.734**	0.289	0.399
	(0.308)	(0.308)	(0.194)	(0.299)

Nota: \* $p < 0.1$ ; \*\* $p < 0.05$ ; \*\*\* $p < 0.01$

Fuente: elaboración propia.

[288]

Finalmente, los modelos que incluyen variables dependientes retardadas como regresores tienden a presentar sesgos de multicolinealidad. Para resolver este problema se utiliza el MGM (Arellano y Bond, 1991) para datos de panel dinámico. La tabla 7 presenta las estimaciones del MGM para cada variación del modelo según la variable dependiente —gasto corriente o de capital— y la exclusión o inclusión de los niveles de aprobación presidencial. Como se puede observar, los resultados varían con respecto a los coeficientes estimados con efectos fijos por país y año presentadas en la tabla 2, y a las estimaciones con errores estándares robustos examinadas en la tabla 6. En particular, cuando se incluyen los niveles de aprobación presidencial —modelo de la columna 2— el coeficiente de la variable que captura el año electoral se vuelve significativo en 95%; no obstante, los resultados del modelo de la columna 1 reporta un coeficiente positivo y muy cercano al valor obtenido con otras estimaciones. Esto sugiere que para los países de América Latina durante el periodo de estudio el año electoral incrementa el gasto corriente de los gobiernos de la región en 0,443% del PIB en comparación con los años no electorales. Este resultado es altamente significativo.

Por su parte, los coeficientes de las columnas 3 y 4 dan cuenta del impacto del ciclo electoral en el gasto de capital. Los resultados demuestran que el año electoral no tiene un impacto en este componente del gasto; no obstante, existe un efecto positivo, pero muy poco significativo del año preelectoral. Por su parte, se encuentra que el gasto de capital disminuye en torno a 0,27% del PIB durante los años poselectorales. Este valor se mantiene altamente significativo cuando se incluye los niveles de aprobación presidencial dentro del modelo. En ninguna de las especificaciones se encuentra un impacto significativo de los niveles de aprobación presidencial. Esto sugiere una falta de incentivos o incapacidad de maniobra para manipular agregados económicos en procesos electorales competitivos.

**Tabla 7.** Estimaciones con el método generalizado de los momentos (MGM).

	Variable dependiente			
	Gasto corriente		Gasto de Capital	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Año electoral	0.443*** (0.158)	0.451*** (0.182)	-0.170 (0.131)	-0.139 (0.146)
Año preelectoral	0.195 (0.141)	0.196 (0.148)	0.179* (0.107)	0.251** (0.107)
Año postelectoral	0.010 (0.130)	-0.035 (0.163)	-0.274*** (0.082)	-0.288*** (0.092)
Aprobación media		-0.047 (0.184)		-0.199 (0.267)
Aprobación baja		-0.086 (0.207)		-0.288 (0.243)
Gasto corriente en t-1	0.693*** (0.043)	0.663*** (0.045)		
Gasto corriente en t-2	0.110*** (0.043)	0.107*** (0.048)		
Gasto de capital en t-1			0.629*** (0.064)	0.627*** (0.073)
Gasto de capital en t-2			0.108*** (0.041)	0.126*** (0.077)
Tasa de crecimiento del PIB	-0.122*** (0.032)	-0.132*** (0.028)	0.020 (0.013)	0.023* (0.013)
Log PIB per cápita real	1.023** (0.486)	0.869** (0.449)	0.657** (0.327)	0.521* (0.269)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones e implicaciones

La influencia de la política en la economía es una cuestión aún debatida por la literatura especializada. Los estudios sobre los ciclos económicos políticos analizan la situación en la que los políticos tienen incentivos para manipular los agregados económicos con fines electorales. Este fenómeno se entiende mejor cuando se examinan componentes económicos específicos que son más propensos a la manipulación debido a su proximidad con la gestión pública. En el caso de América Latina, varios estudios sugieren la presencia generalizada de ciclos políticos presupuestarios, por lo que se ha propuesto la siguiente pregunta: ¿en qué medida los gobiernos de la región manipulan componentes de la economía para obtener apoyo electoral?

[290] La evidencia empírica presentada en este artículo sugiere que, manteniendo todo lo demás constante, el componente de gasto corriente de la política fiscal en los países de América Latina durante el periodo 1990-2017 aumenta en torno a 0,44% del PIB durante los años electorales en comparación con los años no electorales. Aunque el año electoral no tiene un efecto en el gasto de capital, este componente disminuye en torno a 0,27% del PIB durante los años poselectorales. De igual forma, los niveles de aprobación presidencial no parecen afectar a los incentivos de los políticos para manipular los resultados económicos.

Los resultados de la investigación informan de dos hechos interesantes sobre el fenómeno de los ciclos políticos: en primer lugar, parece que el impacto de las elecciones en los componentes del gasto se redujo en algunos puntos porcentuales, si se comparan los resultados con las de otras investigaciones (Nieto-Parra y Santiso, 2009), esto puede estar informando sobre del desarrollo democrático en la región, lo que podría tener un impacto en la disminución del efecto de los ciclos políticos; en segundo lugar, es interesante el impacto negativo del año poselectoral en el gasto de capital, esto no solo sugiere que existen diferentes dinámicas de los años en torno a las elecciones en los componentes del gasto, sino que el gasto de capital está siendo contraído en el año poselectoral quizá como un efecto colateral a la manipulación efectuada en el año anterior.

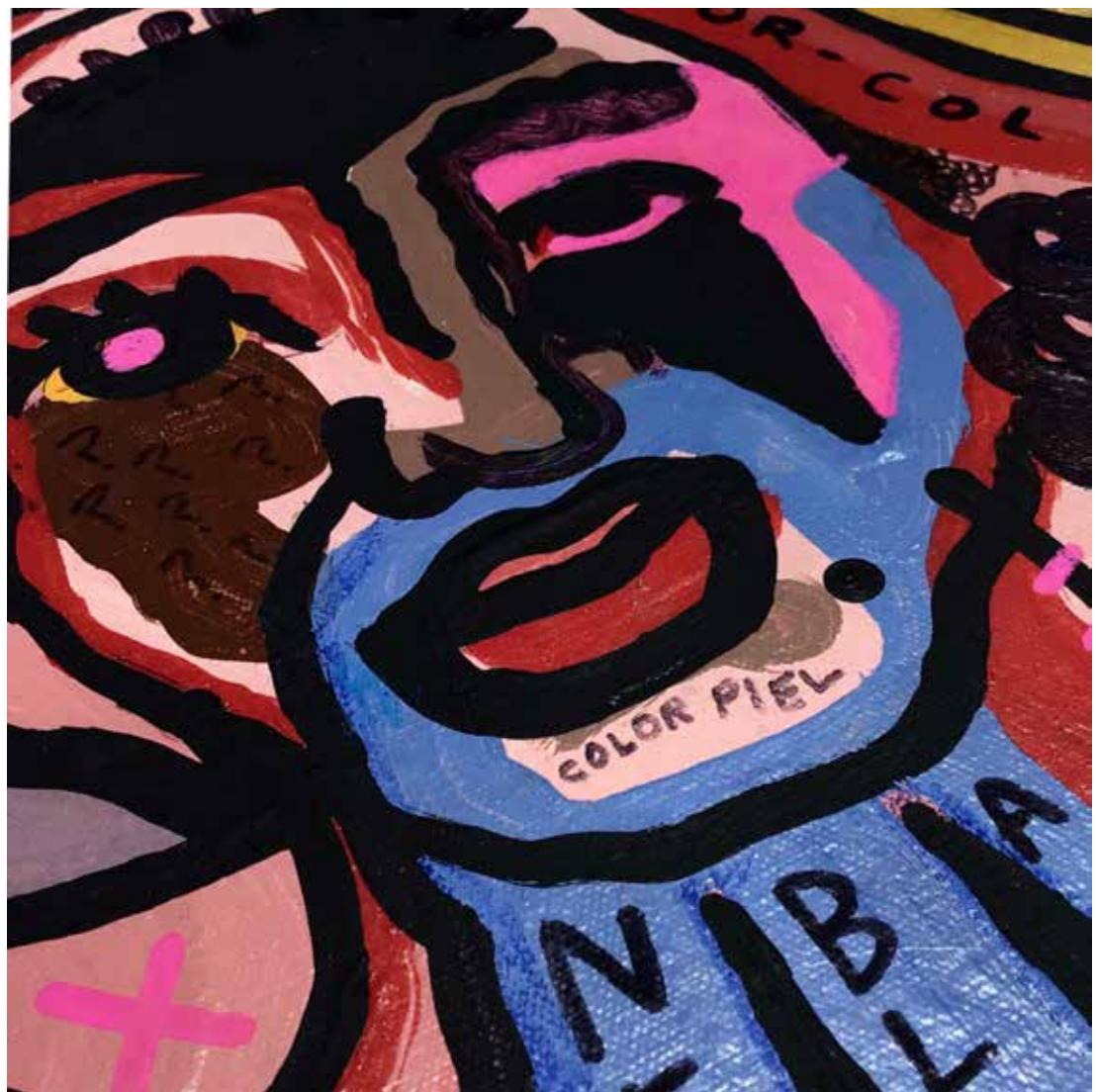
## Referencias bibliográficas

1. Alesina, Alberto. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *Quarterly Journal of Economics*, 102, pp. 651-78. <https://doi.org/10.2307/1884222>
2. Alesina, Alberto. (1988). Macroeconomics and Politics. *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, 3, pp. 13-61. <https://doi.org/10.1086/654070>
3. Alt, James E. & Rose, Shanna. (2007). Context-Conditional Political Budget Cycles. In: Boix, Carles & Stokes, Susan C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 845-867). Oxford: Oxford University.
4. Arellano, Manuel & Bond, Stephen. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, 58 (2), pp. 277-297. <https://doi.org/10.2307/2297968>
5. Bolt, Jutta; Inklaar, Robert; de Jong, Herman & van Zanden, Jan Luiten. (2018). Rebasing Maddison: New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development. *GGDC Research Memorandum*, 174. [https://www.rug.nl/ggdc/html\\_publications/memorandum/gd174.pdf](https://www.rug.nl/ggdc/html_publications/memorandum/gd174.pdf)
6. Brender, Adi & Drazen, Allan. (2005). Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), pp. 1271-1295. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.004>
7. Canes-Wrone, Brandice & Ponce de Leon, Christian. (2015). Electoral Cycles and Democratic Development. *Princeton University*. [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/bcwrone/files/electoral\\_cycles\\_and\\_democratic\\_development.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/bcwrone/files/electoral_cycles_and_democratic_development.pdf)
8. Carlin, Ryan E.; Hartlyn, Jonathan; Hellwig, Timothy; Love, Gregory J.; Martinez-Gallardo, Cecilia & Singer, Matthew M. (2019). Executive Approval Database 2.0. [www.executiveapproval.org](http://www.executiveapproval.org)
9. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (s. f.). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>
10. Drazen, Adi & Eslava, Marcela. (2005). Electoral Manipulation Via Expenditure Composition: Theory and Evidence. *NBER Working Paper*, 11085. <https://www.nber.org/papers/w11085>
11. Franzese, Robert. (2002). Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes. *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 369-421. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.112801.080924>
12. International IDEA. (s. f.). Voter Turnout Database. <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>
13. Mauro, Paolo; Romeu, Rafael; Binder, Ariel & Zaman, Asad. (2013). A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy. *IMF Working Paper*, 13/5, <https://doi.org/10.5089/9781616357825.001>

[291]

14. Nieto-Parra, Sebastian & Santiso, Javier. (2009). Revisiting Political Budget Cycles in Latin America. *OECD Development Centre Working Paper*, 281. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1456845>
15. Nordhaus, William D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42 (2), pp. 169-190. <https://doi.org/10.2307/2296528>
16. Rogoff, Kenneth. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80, pp. 21-36.
17. Shi, Min & Svensson, Jakob. (2006). Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why? *Journal of Public Economics*, 90 (8-9), pp. 1367-1389. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
18. The World Bank. (s. f.). World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

[292 ]



**Artista invitado**

Fabio Andrés Arboleda Mendoza

*Color piel* (detalle)

Acrílico sobre lienzo

30 x 35 cm

2016

Medellín



# Explicar los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas a través de la calidad de la democracia. Un marco interregional comparativo\*

Harlan Koff (Estados Unidos)\*\*  
Santiago Mejía Idárraga (Colombia)\*\*\*

## Resumen

La globalización afecta significativamente la capacidad de los Estados para gobernar los flujos. Dos preguntas importantes surgen recientemente en las relaciones internacionales: ¿cómo ha afectado la globalización a las zonas fronterizas? y ¿qué explica estos impactos? A partir de la implementación de un diseño de investigación interregional comparativo, este artículo propone dos originalidades como respuesta: primero, cuestiona si las comunidades fronterizas tienden a beneficiarse o a sufrir la globalización, y aborda a su vez los impactos de la globalización en las comunidades fronterizas; en segundo lugar, se intenta explicar estos impactos mediante el estudio de la calidad democrática de los procesos de integración fronteriza. Se examina así la globalización como un sistema en el que los beneficios se distribuyen o concentran en función de la calidad de los procesos de integración.

[294]

## Palabras clave

Relaciones Internacionales; Fronteras; Globalización; Integración Regional; Método Comparativo; Calidad de la Democracia.

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

\* Investigación financiada por la Universidad de Luxemburgo a través del proyecto *Human and Environmental Security in Cross-Border Regions (HUMANITY)* y por el Consortium for Comparative Research of Regional Integration and Social Cohesion-Social Elevation (RISC-RISE), a través de una beca de intercambios científicos.

\*\* Polítólogo. Magíster y doctor en Ciencia Política. Profesor de Ciencias Sociales, Universidad de Luxemburgo. Cátedra GAMMA-UL de Integración Regional y Sustentabilidad en el Instituto de Ecología, AC (INECOL) en México. Investigador Asociado Senior, Departamento de Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Johannesburgo, Sudáfrica. Correo electrónico: harlan.koff@uni.lu - Orcid: 0000-0002-9799-0893 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=ARBKxDoAAAAJ&hl=es>

\*\*\* Polítólogo. Magíster en Hábitat. Doctor en Ciencias Sociales. Docente de la Universidad de Medellín, Colombia. Correo electrónico: samejia@udem.edu.co - Orcid: 0000-0001-6417-4550

## Cómo citar este artículo

Koff, Harlan y Mejía Idárraga, Santiago. (2021). Explicar los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas a través de la calidad de la democracia. Un marco interregional comparativo. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 62, pp. 294-321. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a12>

# Explaining the Impacts of Globalization on Borderlands through Quality of Democracy. A Comparative Cross-Regional Framework

## Abstract

Globalisation has significantly affected the ability of States to govern flows. Important questions which have recently emerged in international relations ask: how has globalisation affected border regions and what explains these impacts? Employing a comparative, cross-regional research design, this article proposes two original responses to these questions: first, it questions whether border communities benefit or suffer from globalization and, in doing so, it addresses the impacts of globalization on border communities. Second, an attempt is made to explain these impacts by studying the democratic quality of border integration processes. Thus, globalization is examined as a system in which the benefits are distributed or concentrated according to the quality of the integration processes.

[295]

## Keywords

International Relations; Borders; Globalisation; Regional Integration; Comparative Method; Quality of Democracy.

## Introducción

La globalización, definida como el establecimiento de sistemas económicos, políticos, sociales y de comunicaciones globales (Vivekanandan, 2021) afecta significativamente la capacidad de los Estados para gobernar los flujos de población, capital e información. En este contexto, dos preguntas importantes surgen recientemente en las relaciones internacionales: ¿cómo ha afectado la globalización a las zonas fronterizas? y ¿qué explica estos impactos?

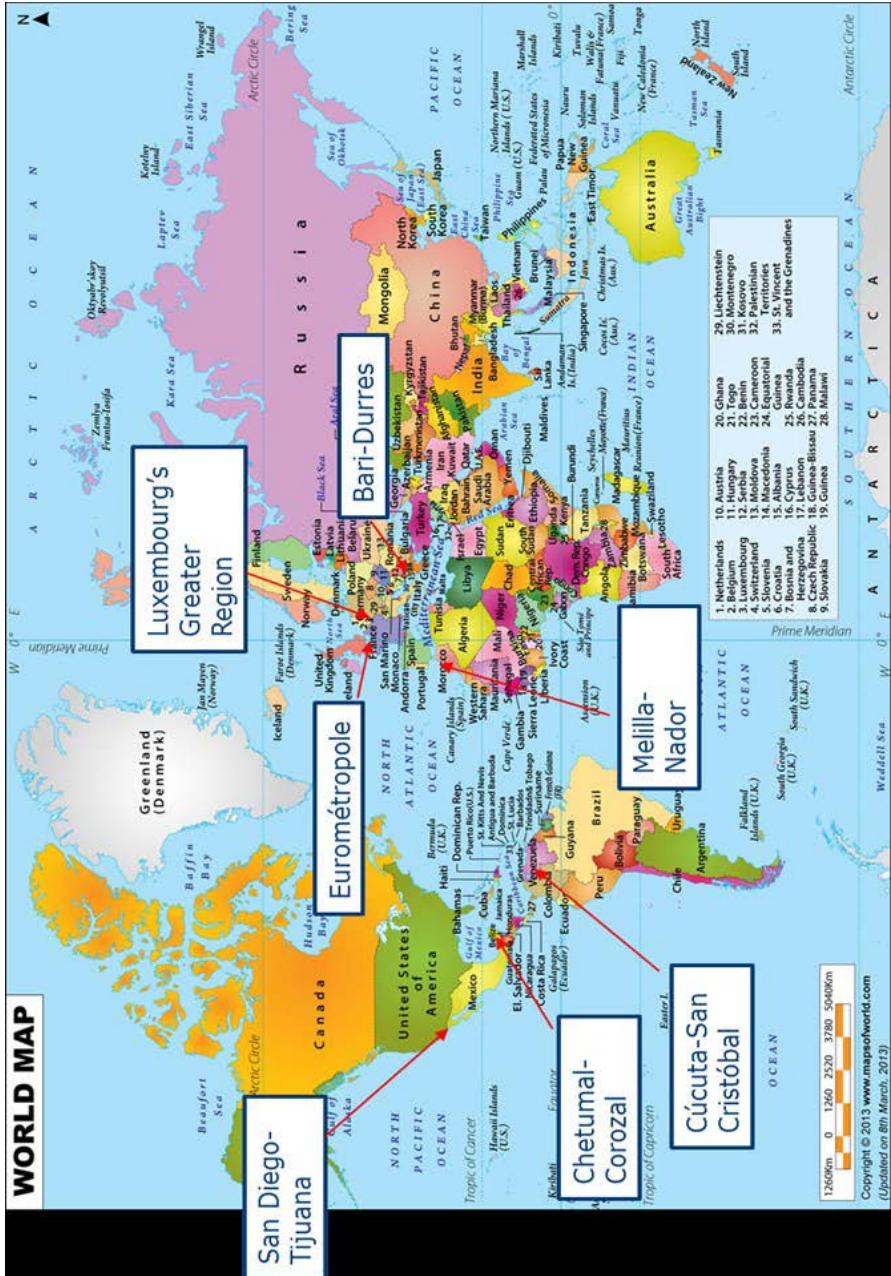
Las zonas fronterizas se destacan en los debates sobre la globalización en relación con el surgimiento de flujos y redes transnacionales, ya que la literatura a menudo sostiene que la globalización disminuye la relevancia de las fronteras estatales y aumenta el valor estratégico de las zonas transfronterizas (Koff, 2015). Si bien esta literatura es rica, la construcción de teorías se ve obstaculizada por el análisis de contextos o casos específicos. En consecuencia, en respuesta a las preguntas de investigación, este artículo propone dos originalidades: en primer lugar, presenta una investigación comparativa interregional dirigida a la construcción de teorías más que a una explicación específica de casos en una región, empleando tipologías y escalas para armonizar el análisis de diferentes casos de investigación —véase más adelante una explicación más detallada—; en segundo lugar, identifica la «calidad de la democracia» como fundamental para comprender la globalización en las zonas transfronterizas.

[296]

### 1. Diseño de la investigación y métodos

La literatura acerca de zonas fronterizas se caracteriza por estudios sobre contextos específicos (Ceballos, 2011; Hu y Konrad, 2021; Sandoval, 2017). Dado que este artículo se centra más en vincular enfoques teóricos que en la explicación de casos específicos, implementa un diseño de investigación interregional comparativo. La investigación presenta un estudio empírico sobre siete zonas transfronterizas: i) la Eurometrópolis franco-belga; ii) la Gran Región de Luxemburgo; iii) Bari, Italia-Durrës, Albania; iv) Melilla, España-Nador, Marruecos; v) San Diego, Estados Unidos-Tijuana, México; vi) Chetumal, México-Corozal, Belice; y vii) Cúcuta, Colombia-San Cristóbal, Venezuela (véase mapa 1).

### **Mapa 1. Estudios de caso.**



*Fuente:* elaboración propia.

Estos casos fueron elegidos para incluir dos fronteras internas de la Unión Europea (UE), dos fronteras externas de la UE, una frontera interna del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)-Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), una frontera externa del TLCAN/T-MEC y una frontera de la Comunidad Andina (CAN). La comunidad Cúcuta-San Cristóbal representa dos casos, porque Venezuela se retiró de la CAN en 2006, por lo tanto, el proyecto estudia el área como frontera interna y externa de la CAN, e incluye a su vez ocho casos en siete comunidades.

El diseño de investigación comparativa interregional se guía por los enfoques que caracterizan la literatura sobre la globalización (cuadro 1) a través del análisis de agrupaciones basadas en contextos de gobernanza regional —globalización como proceso—, niveles de integración económica transfronteriza —globalización como ideología— o la presencia-ausencia de movilización transfronteriza —globalización impulsada por actores—.

**Cuadro 1.** Investigación comparativa interregional para pruebas de hipótesis.

[298]

Globalización como proceso	Globalización como ideología	Globalización impulsada por actores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Agrupación 1: frontera interna de la UE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gran Región de Luxemburgo.</li> <li>- Eurometrópolis.</li> </ul> </li> <li>• <b>Agrupación 2: frontera externa de la UE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melilla-Nador.</li> <li>- Bari-Durrës.</li> </ul> </li> <li>• <b>Sin agrupación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- San Diego-Tijuana (Frontera interna del TLCAN/T-MEC).</li> <li>- Chetumal-Corozal (Frontera externa del TLCAN/T-MEC).</li> <li>- Cúcuta-San Cristóbal (Frontera interna y externa de la CAN).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Agrupación 2: mercados globalizados</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- San Diego-Tijuana.</li> <li>- Gran Región de Luxemburgo.</li> </ul> </li> <li>• <b>Agrupación 2: mercados globalizados</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bari-Durrës.</li> <li>- Eurometrópolis.</li> </ul> </li> <li>• <b>Agrupación 3: mercados localizados</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melilla-Nador.</li> <li>- Chetumal-Corozal.</li> <li>- Cúcuta-San Cristóbal.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Agrupación 1: movilización transfronteriza</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- San Diego-Tijuana.</li> <li>- Cúcuta-San Cristóbal.</li> <li>- Bari-Durrës.</li> </ul> </li> <li>• <b>Agrupación 2: movilización transfronteriza limitada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gran Región de Luxemburgo.</li> <li>- Eurometrópolis.</li> <li>- Melilla-Nador.</li> <li>- Chetumal-Corozal.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

El problema para los estudios interregionales es la falta de datos comparables, porque bases de datos transfronterizos no existen en esta

escala. Para hacer operativa la información y hacerla comparable, este artículo se basa en la investigación cualitativa implementada en cada caso de estudio. Al utilizar las metodologías presentadas en los índices de globalización —como el índice de globalización KOF, el índice de globalización de Maastricht, entre otros—, el artículo establece escalas de impacto de la globalización. Estas escalas incluyen categorías temáticas derivadas de los índices antes mencionados.

Para «medir» impactos de la globalización, el análisis crea indicadores basados en el trabajo de Jon Elster (1992), *Local Justice*, en el que se sostiene que el bienestar de los individuos depende de su éxito en la obtención de bienes y de evitar las cargas distribuidas por la sociedad. Para hacer operativo este enfoque, Elster estudia empíricamente diferentes temas relacionados con la justicia social y emplea etiquetas de «» y «+» para representar «costos» y «beneficios». Si bien este enfoque simplifica la «justicia», propone una lógica universal para comprender la relación entre globalización y desarrollo regional en diferentes contextos políticos, económicos y sociales transfronterizos.

Al seguir la lógica empleada por Elster (1992), esta investigación presenta escalas ordinales que indican niveles e impactos de la globalización relacionados con costos y beneficios:

[299]

1 = beneficios positivos globalizados y generalizados para la zona transfronteriza.

0,5 = beneficios positivos globalizados para la zona transfronteriza, pero concentrados en una parte de la frontera.

0 = sin impactos significativos.

-0,5 = costos negativos globalizados para la zona transfronteriza y concentrados en una parte de la frontera.

-1 = costos negativos globalizados y generalizados para la zona transfronteriza.

Se calculan las puntuaciones generales del impacto de la globalización y luego en el análisis se observa si surgen las agrupaciones antes mencionadas.

Para explicar los impactos de la globalización en zonas fronterizas se presentan escalas nominales como un medio para calcular las puntuaciones

de «calidad transfronteriza de la democracia». Se toman en cuenta las cualidades positivas y negativas existentes en los casos de investigación, así como las dimensiones formales e informales de cada categoría. La escala construida a partir de la interacción de estos factores es la siguiente:

- 1 = calidad neta formal e informal positiva transfronteriza.
- 0,5 = calidad neta formal o informal positiva transfronteriza.
- 0 = calidad neta ni positiva ni negativa transfronteriza.
- 0,5 = calidad neta formal o informal negativa transfronteriza.
- 1 = calidad neta formal e informal negativa transfronteriza.

El artículo compara estos puntajes generales sobre la calidad de la democracia con los puntajes de impacto de la globalización.

### **1.1 Recolección de datos**

Los datos se recopilan de revisiones de literatura, documentos de la UE, la Organización de Estados Americanos (OEA) y documentos de gobiernos nacionales, informes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y bases de datos de la ONU, nacionales y locales. Se conducen entrevistas seleccionadas con representantes de gobiernos locales, ONG y académicos a través de varias visitas de investigación entre 2000 y 2016. Este extenso periodo de tiempo facilita el examen de la evolución del desarrollo en las comunidades fronterizas.

## **2. Integración de las globalizaciones y las fronteras: imbricación de dos literaturas**

La globalización se define y utiliza de tantas formas y contextos que David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton (1999) se refieren a la «globalización» como el cliché de nuestro tiempo. Jan Aart Scholte (2004) sostiene que este fenómeno debería abordarse como «globalizaciones», dada la presencia de procesos o sistemas en competencia, pero interrelacionados. Se proponen innumerables enfoques para el estudio de las globalizaciones, sin embargo, estos estudios generalmente pueden organizarse en tres subgrupos: a) la globalización como un proceso; b) la globalización como una ideología; y c) la globalización como sistemas impulsados por actores.

## 2.1 Globalización como proceso

La globalización se entrelaza con las nociones de interconexión. Algunos académicos discuten la relación entre tiempo y espacio en la que se aceleran las interacciones humanas. Gary Gereffi (1994) discute las relaciones económicas entre sociedades, reconoce el control global de la producción a través de «cadenas de productos básicos» y aborda la capacidad de las comunidades nacionales para trabajar juntas en la arena global.

Estas aproximaciones a la globalización, de hecho, abordan el declive del Estado-nación como la unidad de gobierno más eficiente para la regulación económica. Académicos como Ronald Rogowski (1990) identifican cambios de poder en los sistemas capitalistas desde que supuestamente comienza la globalización en la década de 1980. Mientras que la política en los Estados industriales avanzados se organiza en el siglo xx en torno a divisiones de clases y la regulación estatal territorial, el siglo xxi es testigo de coaliciones y divisiones políticas desterritorializadas, lo que da lugar a discusiones sobre la gobernanza económica en términos de flujos (Dubé, 2020).

Estos niveles crecientes de interconexión globalizada llevan a una investigación teórica y empírica que aborda subpreguntas importantes, la más destacada la formula Mauro F. Guillén (2001): ¿ocurre realmente la globalización? En respuesta, Risto Tainio, Susan Meriläinen, Jukka Mäkinen y Maarit Laihonen (2014) examinan el comercio mundial y las conexiones empresariales con el fin de indicar empíricamente si se produce un cambio real en los sistemas económicos. De manera similar, Manuel Castells (2003) discute la «Era de la Información», relacionada con la globalización de la información y la tecnología, examinada empíricamente por académicos como Michalinos Zembylas y Charalambos Vrasidas (2005). Otros (Fligstein y Habinek, 2014) investigan la proliferación y velocidad de las conexiones financieras.

[301]

Otro aspecto de esta investigación se centra en las consecuencias de la globalización. Axel Dreher y Noel Gaston (2006), entre otros, investigan el impacto de la globalización en la desigualdad. Pim Martens y Mohsin Raza (2010) estudian la relación entre globalización y sostenibilidad. Esta rama de la investigación en estudios de globalización también promueve numerosos índices que intentan medir la globalización y sus impactos, por ejemplo: el KOF Globalization Index (ETH Zürich KOF, s. f.) y Maastricht Globalization

Index (Pim Martens.info, s. f.) proporcionan datos nacionales que «miden» los niveles de globalización en los ámbitos político, económico, social y cultural. El propósito de estos índices es demostrar cuánta globalización se produce entre casos; sin embargo, la interpretación de estos datos y una comprensión general del significado de globalización en realidad se relacionan más con un subcampo diferente.

## 2.2 Globalización como ideología

De hecho, no todos los investigadores ven la globalización de manera objetiva. Otro subcampo de los estudios de globalización examina la globalización como ideología. Según este enfoque, la globalización está intrínsecamente ligada a la democracia liberal y al capitalismo. Así, la globalización representa más que un proceso, es una ideología que presenta valores fundamentales. Las preguntas más importantes que plantea esta literatura son: ¿la globalización promueve la convergencia social? ¿Está surgiendo una cultura global? Si es así, ¿qué es?

[302] Los académicos que utilizan este enfoque destacan la importancia del significado. Ino Rossi (2007) analiza la construcción social del espacio y el lugar en relación con la globalización, y describe el «lugar» como un «espacio» construido socialmente en el que se atribuye un significado subjetivo a los procesos supranacionales. Debido a que estos procesos trascienden los Estados-nación, la globalización a menudo se ve como una homogeneización cultural que socava las identidades nacionales y promueve una conciencia global singular. En algunos casos, los académicos analizan los impactos de la globalización económica en los valores políticos. Por ejemplo, Axel Dreher, Martin Gassebner y Lars Siemers (2012) estudian el impacto de las conexiones económicas globalizadas en los compromisos nacionales con los derechos humanos. Otros estudiosos analizan la globalización como una ideología bajo la cual proliferan los valores políticos globalizados que ocultan las afiliaciones nacionales. Esto se materializa en la referencia a «McWorld» en la obra fundamental de Benjamin Barber (1995), *Jihad vs. McWorld*.

Estos valores se pueden difundir de diferentes formas. Los estudios sobre la Unión Europea en asuntos globales (Häbel, 2020) examinan la difusión de normas y el uso de la condicionalidad en las políticas exteriores y de desarrollo de la UE. Si bien estos estudios identifican diferentes

mecanismos como claves para la homogeneización cultural o identitaria, su vínculo común es su enfoque en las identidades «globalizadas». La globalización se ve como una construcción que abarca valores fundamentales que trascienden los Estados-nación. Por supuesto, esto es relevante para las relaciones internacionales porque resalta la importancia de los actores no estatales en los asuntos globales. El surgimiento de estos actores es el foco de la tercera vertiente de la literatura sobre globalización.

### **2.3 Globalización como sistemas impulsados por actores**

¿Cómo se promueve la globalización? Diversos académicos se preguntan si la globalización realmente representa el surgimiento de «un nuevo orden global» o si es simplemente el uso estratégico de nuevos niveles de gobernanza por parte de los actores políticos para perseguir agendas políticas. Esta visión de la globalización emerge en la literatura sobre «globalizaciones». Uno de los mayores defensores de este enfoque es Gustavo Lins Ribeiro (2009), que no niega que los procesos económicos internacionales y las hegemonías culturales globales surgen desde la década de 1990; sin embargo, sostiene que el surgimiento de hegemonías culturales y económicas es acompañado de globalizaciones no hegemónicas que responden a ellas. En concreto, identifica el establecimiento de movimientos sociales transnacionales mediante el uso de tecnologías de la comunicación como un medio para contrarrestar la globalización económica y la hegemonía cultural. Este enfoque también se adopta por académicos en otros campos, como la seguridad internacional, con autores como Sean Kay (2004), que argumentan que la globalización altera el uso del poder en los asuntos globales. Por estas razones, el campo de la globalización es relevante para los estudios fronterizos.

[303]

### **2.4 Globalización y zonas fronterizas: una revisión crítica**

En 2010, *La Vie-Le Monde* publicó un número especial titulado *L'Atlas des Mondialisations* —El Atlas de las globalizaciones— (Denis y Greilsamer, 2010). Si bien no se centra específicamente en la integración fronteriza, este número incluye numerosos textos breves de observadores de la globalización reconocidos internacionalmente que abordan importantes cuestiones para nuestra comprensión de las zonas transfronterizas contemporáneas. El artículo principal del número especial marca el tono de este análisis: «Sociedad civil global, economía global: no existen. Múltiples redes

globales se cruzan en todo el planeta, cada una distinta y caracterizada por fuertes particularidades, más o menos especializadas, que conectan partes específicas de las ciudades: esta es la principal característica del período contemporáneo» (Sassen, 2010, p. 10. Traducción propia). En resumen, este número especial conceptualiza la «globalización» como «transnacional», en contraposición a «internacional», y vincula el concepto a ciudades interconectadas.

Estos puntos de vista tienen significado para las zonas fronterizas. Desde el final de la Guerra Fría y la proliferación de la integración regional en la década de 1990, las fronteras reciben una atención significativa en los asuntos globales, supuestamente por su «desaparición». Al respecto, la literatura sobre el «mundo sin fronteras» (Ohmae, 1999) documenta el flujo transnacional de capitales, bienes y servicios. Esta tendencia en la economía, sin embargo, produce un efecto contrario en las políticas de seguridad, que lleva a los Estados a reforzar los controles fronterizos, a menudo mediante la construcción de muros y barreras (Koff, 2017).

[304] La literatura en los estudios de las zonas fronterizas documenta esta dicotomía interactiva a través de diferentes enfoques disciplinarios que en realidad reflejan las ramas de la globalización presentadas anteriormente. En el campo de la economía política, académicos como James Gerber (2020) discuten la formación de sistemas económicos transfronterizos globalizados en los que las ciudades fronterizas colaboran con sus contrapartes en el lado opuesto de las divisiones nacionales más que con sus propias capitales nacionales, lo que disminuye así el peso de los modelos económicos nacionales. Este enfoque refleja el paradigma de la «globalización como proceso». Un tema significativo en este enfoque se centra en el establecimiento de metrópolis transfronterizas (Herzog y Sohn, 2014) y «áreas metropolitanas transfronterizas policéntricas» (De la Mora-De la Mora, 2017). Una parte de esta literatura incluso discute la evolución de las economías informales en las que las fronteras se ven como recursos para «estrategias de supervivencia» (Faleye, 2016).

El enfoque de la «globalización como ideología» se adopta en los estudios sobre las zonas fronterizas mediante el paradigma de la «construcción social de las fronteras». Este enfoque de los estudios sobre las zonas fronterizas resta importancia al papel de los gobiernos nacionales en la dinámica de las ciudades fronterizas al destacar la cooperación

transfronteriza diaria de las poblaciones urbanas. Académicos activos en este campo, como Diana Morales (2020) y Elisabetha Nadalutti (2020) señalan que las comunidades locales en las ciudades fronterizas fomentan los lazos para promover identidades desterritorializadas, muchas de las cuales están profundamente arraigadas en relaciones históricas que son anteriores a las fronteras contemporáneas. La noción de «paisajes fronterizos» es particularmente relevante para este enfoque, ya que este paradigma destaca la interacción entre la construcción subjetiva de fronteras «posnacionales» y «posmodernas» y los procesos relacionados con la «fronterización» y la «desfronterización» (Liberona, Álvarez y Córdoba, 2018).

Finalmente, la literatura sobre fronteras y globalización documenta el reforzamiento de las fronteras en diferentes partes del mundo y las reacciones contra estas medidas entre las organizaciones transfronterizas. Esto refleja así el enfoque de «globalización como un sistema impulsado por actores». Autores como Low Choo Chin (2019) y Marc Brightman y Vanessa Grotti (2014) documentan la «securitización»<sup>1</sup> de las fronteras desde el 11 de septiembre de 2001. Estos estudios discuten la «securitización» en detalle, en términos de narrativas políticas, imperativos de políticas, mecanismos de implementación y tecnología. Por el contrario, estudiosos como Richard Meissner y Jeroen Warner (2021) y Dudziro Nhengu (2020) documentan la proliferación de movimientos sociales transfronterizos que se oponen a estas medidas, que reflejan así el trabajo sobre globalizaciones «no hegemónicas».

[305]

Estas literaturas son nutridas y documentan las fuerzas interactivas en diferentes partes del mundo que hacen que las zonas fronterizas contemporáneas sean lugares dinámicos. Sin embargo, como señalan académicos como Tony Payan (2014), existen límites significativos en el campo de los estudios de las zonas fronterizas con respecto a la construcción de teorías. Si bien la literatura es variada y prolifera exponencialmente, hay una escasez de estudios comparativos interregionales (Koff, 2007). En consecuencia, la mayor parte de la investigación producida en este campo está restringida por límites regionales. Este punto es especialmente importante con relación al estudio de los impactos de la globalización en las comunidades fronterizas. ¿Cómo pueden determinarse los impactos

<sup>1</sup> Este término no tiene aún traducción al español aceptada por la Real Academia Española. Sin embargo, desde su creación por Ole Waever en 1995 se popularizó el concepto en estudios de relaciones internacionales (Treviño, 2016).

de la globalización en estos lugares sin una investigación comparativa interregional, dada la variedad —y a veces superposición— de modelos de integración regional que existen? ¿La globalización impacta en las fronteras europeas de la misma manera que afecta a las fronteras americanas —continentales—?

Es interesante notar que gran parte de la literatura en el campo de los estudios sobre las zonas fronterizas indica que la desterritorialización de los mercados, la política y las sociedades provocada por la globalización aumenta la importancia de las zonas fronterizas en los asuntos internacionales. Este punto de vista no es necesariamente compartido en la literatura sobre globalización. Por ejemplo, el número especial *La Vie-Le Monde* de 2011 documenta una paradoja relacionada con la globalización: cuanto más globalizados se vuelven los sistemas, menos importantes son las comunidades fronterizas, porque las redes transnacionales conectan los centros urbanos sin incluir necesariamente las zonas fronterizas. Esto refuerza los conflictos tradicionales centro-periferia. Además, estudios recientes en el campo de la seguridad describen cómo la regionalización de las estrategias de seguridad beneficia a las capitales nacionales a expensas de las zonas fronterizas (Alès, 2018; Tripathi, 2016).

[306]

A través de la exposición de una investigación comparativa, el presente artículo se relaciona con estas literaturas de dos maneras: primero, cuestiona si las comunidades fronterizas tienden a beneficiarse o a sufrir la globalización, y aborda a su vez los impactos de la globalización en las comunidades fronterizas; en segundo lugar, se intenta explicar estos impactos mediante el estudio de la calidad democrática de los procesos de integración fronteriza y se examina así la globalización como un sistema de actores en el que los beneficios se distribuyen o concentran en función de la calidad de los procesos de integración.

### **3. Discusión: lecciones de la investigación comparativa sobre globalización y calidad de la democracia en las zonas fronterizas**

Como se dijo anteriormente, el primer objetivo de este artículo es entender los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas en diferentes regiones del mundo. Se establece una escala de impacto transfronterizo de la globalización según las reglas explicadas en el apartado

de la metodología, aunque se presenta como un enfoque metodológico para la comprensión de los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas en lugar de una medida absoluta de globalización en los casos de investigación. Los resultados de este análisis se presenten en la tabla 1. Las categorías incluyen la misma cantidad de sectores que representan «beneficios» percibidos y «costos» percibidos de la globalización para no sesgar el estudio. Estas áreas se identifican mediante el examen de indicadores presentes en los índices de globalización internacionales. «Impactos positivos» e «impactos negativos» se refieren a los costos y beneficios de la globalización. Los impactos «generalizados» representan beneficios o costos ampliamente distribuidos, mientras que los impactos concentrados solo afectan a un lado de una comunidad fronteriza (véase el apartado 1).

**Tabla 1.** Indicadores de globalización para estudios de casos seleccionados.

	Eurometrópolis	Gran Región	Melilla-Nador	Bari-Durrës	San Diego-Tijuana	Chetumal-Corozal	Cúcuta-San Cristóbal 1	Cúcuta-San Cristóbal 2
<b>Beneficios percibidos</b>								
Cooperación científica	1	1	0	1	1	1	1	1
Turismo	1	0.5	0	0.5	0.5	1	1	1
Comercio	1	1	0	1	1	1	1	0
Cooperación de la sociedad civil	1	1	0	1	1	0.5	1	1
Consumo transfronterizo	1	1	0	1	1	1	1	0
Flujo de capital-inversión	0.5	1	0	1	1	1	1	0
Acceso a tecnología	1	1	0	1	1	1	0	0
Transporte-infraestructura	1	0	0	1	0	0.5	0	0
Movilización transfronteriza	1	0,5	0	1	1	0	1	1
Actividades culturales	1	0.5	0	0.5	1	0	1	0
Flujos de información	1	1	0	1	1	1	1	0,5
Intercambios juveniles	1	1	0	0.5	0.5	0	1	0,5

[307]

**Tabla 1.** (Continuación).

	<b>Eurometrópolis</b>	<b>Gran Región</b>	<b>Melilla-Nador</b>	<b>Bari-Durrës</b>	<b>San Diego-Tijuana</b>	<b>Chetumal-Corozal</b>	<b>Cúcuta-San Cristóbal 1</b>	<b>Cúcuta-San Cristóbal 2</b>
<b>Beneficios percibidos</b>								
Programas de educación	1	1	0	1	0	0	1	1
Salud pública	0	1	0	0.5	0.5	0	0.5	0
Derechos humanos	0	0	-1	0.5	-1	-0.5	1	-1
Derechos de comunidades étnicas	-1	0	-1	1	-1	-0.5	1	0
<b>Costos percibidos</b>								
Vulnerabilidad a desastres	0	0	-0.5	0	-0.5	-1	-1	-1
Presión sobre recursos estratégicos	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Contaminación	-0.5	0	-0.5	-1	-1	-1	-1	-1
Tráfico-congestión	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0.5	-1
Degradación del suelo	-1	-0.5	-1	-1	-0.5	-0.5	-0.5	-1
Residuos-disposición	-0.5	-0.5	-1	-1	-1	-0.5	-1	-1
Migración no controlada	-1	0	-1	1	-1	-0.5	0	-1
Tráfico de personas	-1	0	-1	1	-1	-0.5	-0.5	-1
Tráfico de drogas	-1	0	-1	-1	-1	-0.5	-1	-1
Crimen organizado	-1	0	-1	-1	-1	-0.5	-0.5	-1
Crimen común	-1	0	-1	-1	-1	-0.5	-0.5	-1
Informalidad	-1	-0.5	-1	-1	-1	-0.5	-1	-1
Explotación laboral	-0.5	-1	0	-0.5	-1	-1	-0.5	-0.5
Déficit habitacional	-0.5	-1	-0.5	-0.5	-1	0	-1	-1
Inequidad social	-1	-1	-1	-0.5	-1	-1	0	-1
Pobreza	-1	0	-1	0.5	-1	-0.5	0	-1
<b>Total</b>	<b>-1.5</b>	<b>+ 3.5</b>	<b>-15.5</b>	<b>+ 5</b>	<b>-6.5</b>	<b>-4.5</b>	<b>+ 3.5</b>	<b>-10.5</b>

[308]

Fuente: elaboración propia.

La tabla 1 presenta consideraciones significativas relacionadas con la comprensión de la globalización y las zonas transfronterizas. Primero, debido a que la mayoría de los puntajes generales son negativos, indica que las zonas fronterizas están expuestas a la globalización sin necesariamente recibir beneficios. Solo la Gran Región de Luxemburgo, Bari-Durrës y Cúcuta-San Cristóbal, antes de que Venezuela se retirara de la Comunidad Andina, parecen beneficiarse de la globalización sin asumir costos desorbitados.

El segundo hallazgo que se deriva de estos datos es que las agrupaciones presentes en el cuadro 1 no parecen existir. La mayoría de los casos europeos demuestran puntajes menos costosos que los estadounidenses y la salida de Venezuela de la CAN parece impactar negativamente a Cúcuta y San Cristóbal. Sin embargo, existe una variación significativa entre los casos que no refleja las agrupaciones que representan los paradigmas de la globalización. Las agrupaciones regionales no se reflejan en la tabla 2. Resultados inesperados muestran que Bari-Durrës se beneficia de la globalización más que la Eurometrópolis, a pesar de la posición de esta última como una metrópolis transfronteriza patrocinada por la UE. Además, la Eurometrópolis se caracteriza por los costes de la globalización que se acercan más al caso Chetumal-Corozal que a la Gran Región de Luxemburgo, el otro caso interno de la UE. Si bien estos casos son muy diferentes, ambos demuestran concentraciones de los beneficios de la globalización combinados con la marginación social transfronteriza que genera costos significativos.

Asimismo, tampoco emergen agrupaciones ideológicas y de movilización. Bari-Durrës presenta los mayores beneficios generales de la globalización, seguida por la Gran Región de Luxemburgo y Cúcuta-San Cristóbal 1. Melilla-Nador se ha caracterizado por los costos generales más altos, seguida de Cúcuta-San Cristóbal 2. Estos casos son aquellos en los que la globalización se limita a beneficios concentrados con costos generalizados. Estos resultados sugieren que las tres principales explicaciones conceptuales de los impactos de la globalización no explican adecuadamente la interacción entre globalización y desarrollo en las zonas transfronterizas. En consecuencia, este artículo propone un análisis basado en la «calidad de la democracia».

[309]

### **3.1 Calidad de la democracia y los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas**

Diversos estudios sobre integración fronteriza identifican claramente la necesidad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. De un lado, Payan (2016) sostiene que el déficit democrático en las políticas de seguridad fronteriza contribuye a estrategias con efectos adversos en las ciudades fronterizas de América del Norte. De manera similar, Carmen Maganda (2013; 2008) argumenta que la regionalización de las políticas ambientales transfronterizas en Europa y Sur América disminuye la cantidad de información pública sobre temas ambientales, lo que afecta negativamente la capacidad de las comunidades fronterizas para tomar decisiones informadas. Por el contrario, Stephen Mumme, Oscar Ibáñez y Suzanne Till, (2012) construyen un modelo de gobernanza multinivel basado en la participación ciudadana en la gestión del agua en la frontera México-Estados Unidos. Del mismo modo, Pamela Cruz (2014) destaca la necesidad de participación en la implementación de políticas transfronterizas y John Agnew (2020) y Nadalutti (2020) demuestran cómo los proyectos transfronterizos de la Unión Europea son efectivos si la participación de las partes interesadas está integrada.

[310]

Estos trabajos documentan casos en los que la participación democrática es necesaria para la formulación de políticas eficaces en las zonas transfronterizas; sin embargo, la construcción de teorías es limitada porque existen estudios similares en los que la participación social en la integración transfronteriza tiene impactos negativos. Académicos como Marcela Ceballos (2011) y Harlan Koff (2015) demuestran cómo la movilización transfronteriza en realidad contribuye al conflicto social, especialmente en estados frágiles ubicados en Asia, África y Sur América. Estos estudios indican que la actividad de la sociedad civil permite a los gobiernos locales abandonar sus responsabilidades con los ciudadanos fronterizos o, lo que es más problemático, establece autoridades paralelas que desafían la legitimidad de los gobiernos y debilitan aún más a los Estados-nación. Por su parte, Cúcuta-San Cristóbal (Koff, 2018) es crucial para este estudio porque representa un caso en el que existe una larga tradición de participación social en la política transfronteriza, pero esta movilización transnacional no afecta positivamente la formulación de políticas formales o el desarrollo. Este artículo examina este rompecabezas.

Si la participación social no es suficiente para afectar positivamente la integración fronteriza, ¿qué marco puede explicar los niveles de globalización y los impactos sociales? En respuesta, este artículo importa el paradigma de la «calidad de la democracia» (Diamond y Morlino, 2004) al campo de los estudios de las zonas fronterizas. La importancia del enfoque de la calidad de la democracia es su capacidad para integrar consideraciones éticas y morales en un marco analítico que es relativamente objetivo. Larry Diamond y Leonardo Morlino (2004), de hecho, señalan ocho indicadores que identifican como piedras angulares de las democracias de «calidad»: Estado de derecho, participación, competencia, rendición de cuentas vertical, rendición de cuentas horizontal, libertad, igualdad y capacidad de respuesta.

Este enfoque responde a dos necesidades para la construcción de teorías: primero, se puede aplicar a diferentes contextos geográficos y políticos. La investigación sobre el tema se ha centrado en la implementación del marco de Diamond y Morlino en regiones y países específicos —Sebastián Mazzuca (2010) para América Latina; Jan Zielonka (2007) para Europa; otras obras intentan operacionalizar este enfoque a través de datos empíricos comparativos (Campbell, 2008)—. La base de datos comúnmente citada construida alrededor de este paradigma es el Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI, s. f.), que proporciona medidas cuantitativas sobre estos ocho indicadores para países de todo el mundo.

[311]

En segundo lugar, este enfoque para el estudio de la democracia proporciona un marco analítico que se centra en los mecanismos de toma de decisiones en los sistemas democráticos. De este modo, la participación social es solo un indicador bajo este enfoque. Al examinar los mecanismos, este paradigma analiza tanto las características de las democracias de «buena calidad» como las relaciones entre estas características. En consecuencia, este enfoque ayuda a comprender por qué la participación social es efectiva en algunos contextos transfronterizos, pero ineficaz e incluso peligrosa en otros. La participación social suele filtrarse a través de organismos intermediarios como partidos políticos, movimientos sociales y ONG. Así, el enfoque de la calidad de la democracia da cuenta de las estructuras formales e informales en los sistemas democráticos.

### 3.2 Calidad de la democracia y la globalización en las zonas transfronterizas: consideraciones empíricas

Dado que no existen datos de calidad de la democracia transfronteriza, este artículo se basa en escalas derivadas de la investigación cualitativa sobre las ocho dimensiones identificadas por Diamond y Morlino (2004). La libertad se refiere a las libertades tanto formales como sustantivas de las que disfrutan los ciudadanos para expresar opiniones y movilizarse políticamente; el Estado de derecho incluye características como la presencia de un poder judicial imparcial, la falta de corrupción y transparencia, las cuales impactan la confianza de los residentes en las instituciones y funcionarios públicos; la rendición de cuentas vertical se define como la supervisión pública a los funcionarios gubernamentales y la rendición de cuentas horizontal se refiere a las relaciones dentro del gobierno a través de las cuales los funcionarios públicos se responsabilizan entre sí; la capacidad de respuesta se refiere a la eficacia con la que los creadores de las políticas responden a las necesidades de los residentes; la igualdad incluye consideraciones formales y sustantivas relacionadas con la distribución equitativa de derechos y responsabilidades; la participación se refiere al aporte público en los procesos de formulación de políticas; y la competitividad se refiere a la presencia de una oposición democrática viable.

[312]

**Tabla 2.** Indicadores de calidad de la democracia para casos de investigación seleccionados.

	Eurometrópolis	Gran Región	Melilla-Nador	Bari-Durrës	San Diego-Tijuana	Chetumal-Corozal	Cúcuta-San Cristóbal 1	Cúcuta-San Cristóbal 2
Libertad	0.5	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0	-0.5
Estado de derecho	0.5	0.5	-0.5	0.5	-0.5	0	-0.5	-1
Rendición de cuentas vertical	0.5	-0.5	-1	0.5	-1	-1	0,5	-1
Rendición de cuentas horizontal	0.5	0.5	-1	0.5	-0.5	-1	0.5	-1

**Tabla 2.** (Continuación).

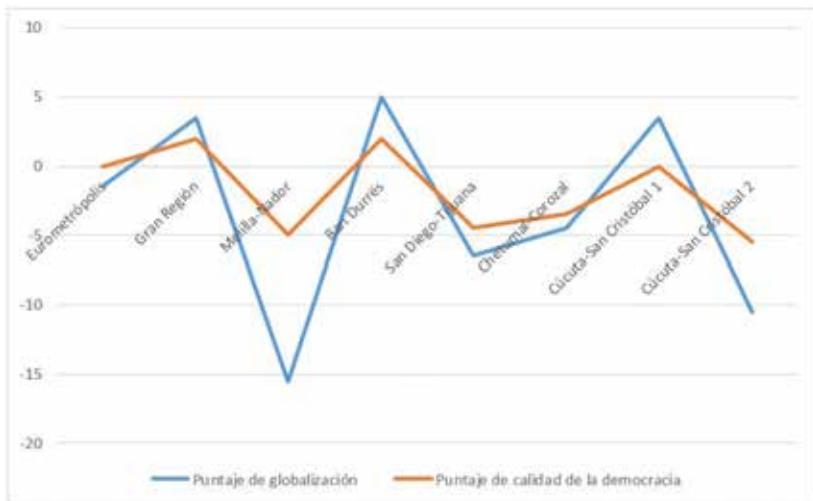
	<b>Eurometrópolis</b>	<b>Gran Región</b>	<b>Melilla-Nador</b>	<b>Bari-Durrës</b>	<b>San Diego-Tijuana</b>	<b>Chetumal-Corozal</b>	<b>Cúcuta-San Cristóbal 1</b>	<b>Cúcuta-San Cristóbal 2</b>
Capacidad de respuesta	0.5	1	-1	1	-1	-0.5	-0.5	-1
Igualdad	-1	0.5	-1	-1	-1	-0.5	0	-0.5
Participación	-0.5	0	-0.5	-0.5	0	-0.5	1	0.5
Competición	-1	-1	-1	0.5	-1	-0.5	-1	-1
Total	0	2	-5	2	-4,5	-3,5	0	-5,5

Fuente: elaboración propia.

El segundo objetivo de este artículo es comprender qué tan bien la calidad de la democracia transfronteriza explica los impactos de la globalización en las zonas transfronterizas. La gráfica 1 compara estos puntajes de «calidad de la democracia» con los puntajes de globalización presentados en la tabla 1. La gráfica 1 indica una estrecha relación entre la calidad de la democracia en los casos investigados y la interacción de la globalización con estos mismos casos.

[313]

**Gráfica 1.** Relación entre la calidad de la democracia y la globalización en los casos seleccionados.



Fuente: elaboración propia.

Estas tendencias son significativas ya que explican por qué los puntajes de globalización son negativos en casos caracterizados por altos niveles de participación social, como Cúcuta-San Cristóbal. La participación es, de hecho, solo una característica de una democracia de buena calidad. En la Gran Región de Luxemburgo, Bari-Durrës y Cúcuta-San Cristóbal 1, en los casos que mostraron puntajes de globalización positivos, los modelos de integración fronteriza se establecen a través de discusiones democráticas amplias. En el caso de la Gran Región de Luxemburgo los funcionarios gubernamentales promueven la integración a través de estructuras de gobernanza corporativa que integran a actores económicos y políticos de diferentes áreas de la Gran Región. Esto explica la eficacia de la planificación económica, así como la concentración de beneficios en Luxemburgo a expensas de las áreas fronterizas circundantes, dado que los actores luxemburgueses representan intereses nacionales, mientras que los participantes de Bélgica, Francia y Alemania representan zonas que están marginadas en sus propios regímenes nacionales.

En Bari-Durrës los beneficios de la integración son más difusos porque los actores locales promueven procesos de integración de abajo hacia arriba desde la década de 1990, momento en que el liderazgo de Bari fue diezmado por el escándalo de corrupción *Tangentopoli* y la caída del comunismo en Durrës. Ambos países también padecieron para la época problemas estructurales similares, incluidos el desempleo crónico, la corrupción y el crimen organizado. Por estas razones se iniciaron los procesos de integración fronteriza entre miembros de la sociedad civil y las comunidades empresariales locales. Una vez que se establecieron estas interacciones, las autoridades locales, nacionales y de la UE apoyaron esta cooperación con inversiones e infraestructura. A pesar de que se trata de una frontera exterior de la UE, la globalización tiene un impacto positivo tanto en Bari como en Durrës porque la integración fronteriza en esta región siguió un modelo democrático.

De manera similar, la integración regional impacta positivamente la integración fronteriza en Cúcuta y San Cristóbal mientras Venezuela fue parte de la Comunidad Andina. Durante ese periodo la integración ocurrió a través de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), formalmente reconocidas e institucionalizadas por la Comunidad Andina, la cual asegura la participación de los miembros de las comunidades transfronterizas, la colaboración de la sociedad civil y la cooperación del gobierno local.

[314]

Esto impacta positivamente en la rendición de cuentas y en la supervisión institucional tanto regional como de gobiernos nacionales, lo cual mejora el Estado de derecho.

Estos casos «exitosos» indican que las estrategias locales de desarrollo transfronterizo tienen en cuenta la globalización como un proceso, como una ideología económica y un sistema impulsado por actores, ya que aprovechan las estructuras de oportunidad regionalizadas, presentan modelos transparentes de gobernanza económica y proporcionan diferentes puntos de acceso para la pluralidad en la toma de decisiones. En resumen, el desarrollo transfronterizo de «buena calidad» se acompaña de procesos democráticos transfronterizos de «buena calidad» que dan cuenta de las tres visiones de la globalización.

Por el contrario, los tres «puntajes de globalización» más bajos se encuentran en Melilla-Nador, San Diego-Tijuana y Cúcuta-San Cristóbal 2, las fronteras más militarizadas del estudio. Melilla-Nador y San Diego-Tijuana son casos divididos por muros fronterizos. Cúcuta-San Cristóbal 2 incluye una frontera que las autoridades venezolanas y colombianas cierran periódicamente por preocupaciones de seguridad relacionadas con la extensión del conflicto armado de Colombia, disputas de peaje en la carretera Simón Bolívar y la agitación política en Venezuela. La presencia de una gobernanza fronteriza militarizada no solo divide a las poblaciones e impide la movilización social, sino que, sobre todo, afecta la transparencia, al Estado de derecho y a la rendición de cuentas en las zonas transfronterizas. Además, el aumento del crimen organizado en respuesta a esta militarización afecta negativamente la libertad en las comunidades fronterizas. Esto explica por qué estas áreas «sufren» la globalización en términos de costos sociales, a pesar de que algunas de ellas, como San Diego-Tijuana, se benefician enormemente en términos de riqueza general.

[315]

## Conclusión

Este artículo propone dos preguntas de investigación: ¿cómo ha afectado la globalización a las zonas fronterizas? y ¿qué explica estos impactos? En el apartado anterior se utilizaron escalas para medir la globalización y sus impactos en las zonas fronterizas. Estas escalas armonizan los datos cualitativos en las diferentes regiones del mundo estudiadas. Dichas escalas indican que las zonas fronterizas están expuestas

a los costos de la globalización, sin necesariamente recibir sus beneficios. Además, los casos de investigación demuestran claras tendencias en relación con la globalización. Por un lado, algunas de estas zonas transfronterizas se integran en economías globalizadas y aumentan las conexiones transfronterizas. En otros casos, procesos como la securitización de fronteras obstaculizan las conexiones transfronterizas. De manera similar, ciertos casos de investigación se caracterizan por costos y beneficios compartidos de la globalización, mientras que estos costos y beneficios se concentran en otros casos. Estas tendencias se ilustran en el cuadro 2.

**Cuadro 2.** Tipologías de globalización en zonas transfronterizas: resultados empíricos.

	Aumento general de las interconexiones transfronterizas	Aumento limitado de las interconexiones transfronterizas
<b>Amplia distribución de costos y beneficios</b>	- Bari-Durrès. - Gran Región de Luxemburgo.	- Cúcuta-San Cristóbal 1.
<b>Concentraciones de costos y beneficios</b>	- San Diego-Tijuana. - Eurometrópolis. - Chetumal-Corozal.	- Melilla-Nador. - Cúcuta-San Cristóbal 2.

[316] Fuente: elaboración propia.

Esta investigación interregional y las tendencias que emergen entre los casos empíricos abren vías interesantes en términos de teorías de integración fronteriza y de la globalización. Primero, ofrecen la oportunidad de formular tipologías de globalización transfronteriza basadas en la interacción entre las interconexiones transfronterizas y la distribución de costos y beneficios. Estas tipologías se presentan en el cuadro 3.

**Cuadro 3.** Tipologías de globalización en zonas transfronterizas.

	Aumento general de las interconexiones transfronterizas	Aumento limitado de las interconexiones transfronterizas
<b>Amplia distribución de costos y beneficios</b>	Globalización compartida	Globalización bloqueada
<b>Concentración de costos y beneficios</b>	Globalización desigual	Globalización marginalizada

Fuente: elaboración propia.

En relación con la segunda pregunta planteada: ¿qué explica los impactos de la globalización en las regiones fronterizas?, es importante señalar que aquellos casos donde los impactos de la globalización se han caracterizado por mayores interconexiones y costos y beneficios compartidos —«el mejor escenario»— son aquellos con los niveles más altos de la calidad de democracia transfronteriza. Al contrario, los casos caracterizados por interconexiones limitadas y costos y beneficios concentrados —«el peor escenario»— se caracterizan por el más bajo puntaje de calidad de la democracia transfronteriza.

Este enfoque destaca la importancia de profundizar las discusiones actuales sobre democracia en las zonas fronterizas más allá de la participación social. Sobre todo, ilustra la necesidad de aplicar las herramientas que se usan para evaluar la democratización en la integración transfronteriza. Estos procesos deben ser participativos, receptivos y transparentes para que las zonas fronterizas generen y se beneficien de las interconexiones transnacionales. Si los ciudadanos participan en los procesos de globalización en asociación con las instituciones, se puede lograr una globalización compartida que se caracteriza por mayores interconexiones y beneficios generalizados. Por el contrario, mientras se excluye a los ciudadanos de estos procesos —globalización desigual—, participan en ellos sin coordinarse con las autoridades gubernamentales —globalización marginalizada—, las comunidades fronterizas sufren mayores costos y menores beneficios de la globalización, lo que actualmente parece ser la norma en muchas partes del mundo.

[317]

## Referencias bibliográficas

1. Agnew, John. (2020). Revisiting Europe in Search of Regional Cohesion. *Regions & Cohesion*, 10 (3), pp. 1-9. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100303>
2. Alès, Catherine. (2018). From Proclamation to Denial: Indigenous Rights and Political Participation in Venezuela. *Regions & Cohesion*, 8 (2), pp. 49-81. <https://doi.org/10.3167/reco.2018.080204>
3. Barber, Benjamin. (1995). *Jihad vs. Mc World*. New York: Ballantine.
4. Brightman, Marc & Grotti, Vanessa. (2014). Securitization, Alterity, and the State. Human (In)Security on an Amazonian Frontier. *Regions & Cohesion*, 4 (3), pp. 17-38. <https://doi.org/10.3167/reco.2014.040302>
5. BTI Transformation Index. (s. f.). The Transformation Index. <https://btiproject.org/en/?&cb=00000>

6. Campbell, David. (2008). *The Basic Concept of the Democracy Ranking for the Quality of Democracy*. Vienna: Democracy Ranking.
7. Castells, Manuel. (2003). *The Internet Galaxy*. Oxford: Oxford University.
8. Ceballos Medina, Marcela. (2011). La política migratoria de Ecuador hacia Colombia. Entre la integración y la «contención». *Regions & Cohesion*, 1 (2), pp. 45-77. <https://doi.org/10.3167/reco.2011.010204>
9. Cruz, Pamela. (2014). Cross-Border Governance on the U.S.–Mexico Border: Institutional Challenges and Developments in Health Collaboration. *Regions & Cohesion*, 4 (1), pp. 53-71. <https://doi.org/10.3167/reco.2014.040104>
10. Choo Chin, Low. (2019). Extraterritorial Migration Control in Malaysia. Militarized, Externalized, and Regionalized. *Regions & Cohesion*, 9 (3), pp. 1-28. <https://doi.org/10.3167/reco.2019.090302>
11. De la Mora-De la Mora, Gabriela. (2017). Policentrismo y su relevancia para el análisis socioterritorial. Características, enfoques y dimensiones analíticas. *Regions & Cohesion*, 7 (1), pp. 69-86. <https://doi.org/10.3167/reco.2017.070106>
12. Denis, Jean-Pierre & Greilsamer, Laurent (Eds.). (2010). *L'Atlas des Mondialisations*. Paris: La Vie-Le Monde.
13. Diamond, Larry & Morlino, Leonardo. (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 20-31. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>
- [318] 14. Dreher, Axel & Gaston, Noel. (2008). Has Globalisation Increased Inequality? *Review of International Economics*, 16 (3), pp. 516-536. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2008.00743.x>
15. Dreher, Axel; Gassebner, Martin & Siemers, Lars. (2012). Globalisation, Economic Freedom and Human Rights. *The Journal of Conflict Resolution*, 56 (3), pp. 516-546. <https://doi.org/10.1177/0022002711420962>
16. Dubé, Sébastien. (2020). A Supposed Fifth Wave of Latin American Regionalism and Human Needs. *Regions & Cohesion*, 10 (3), pp. 38-71. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100307>
17. Elster, Jon. (1992). *Local Justice*. New York: Russell Sage Foundation.
18. ETH Zürich KOF. (s. f.). KOF Globalisation Index. <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>
19. Faleye, Olukayode. (2016). Regional Integration from «Below» in West Africa: A Study of Transboundary Town-Twinning of Idiroko (Nigeria) and Igolo (Benin). *Regions & Cohesion*, 6 (3), pp. 1-19. <https://doi.org/10.3167/reco.2016.060301>
20. Fligstein, Niel. & Habinek, Jacob. (2014). Sucker-punched by the Invisible Hand: The World Financial Markets and the Globalisation of the US Financial Crisis. *Socio-Economic Review* 12, pp. 1-29. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu004>
21. Gerber, James. (2020). Governed and Ungoverned Integration in the Mexico-US Border Region. *Regions & Cohesion*, 10 (2), pp. 21-40. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100203>

22. Gereffi, Gary. (1994). The Organization of Buyer-driven Global Commodity Chains. In: Gereffi, Gary & Korzeniewicz, Miguel (Eds.). *Commodity Chains and Global Capitalism* (pp. 95-122). Westwood: Greenwood.
23. Giddens, Anthony. (2000). *Runaway World: How Globalisation is Reshaping our Lives*. New York: Routledge.
24. Guillén, Mauro F. (2001). Is Globalisation Civilizing, Destructive or Feeble? A Critique of Five Key Debates in the Social Science Literature. *Annual Review of Sociology*, 27, pp. 235-260. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.235>
25. Häbel, Sandra. (2020). Normative policy coherence for development and policy networks: EU networks in Vietnam. *Regions & Cohesion*, 10 (1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100102>
26. Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David & Perraton, Jonathan (Eds.). (1999). *Global Transformations*. Palo Alto: Stanford University.
27. Herzog, Lawrence & Sohn, Christophe. (2014). The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US–Mexico and European Border Regions. *Global Society*, 28 (4), pp. 441-461. <https://doi.org/10.1080/13600826.2014.948539>
28. Hu, Zhiding y Konrad, Victor. (2021). Repositioning Security Spaces of Exclusion, Exception, and Integration in China–Southeast Asia Borderlands. *Regions & Cohesion*, 11 (2), pp. 1-25. <https://doi.org/10.3167/reco.2021.110202>
29. Kay, Sean. (2004). Globalisation, Power and Security. *Security Dialogue*, 35 (1), pp. 9-25. <https://doi.org/10.1177/0967010604042533>
- 30, Koff, Harlan (Ed.). (2007). *Deceiving (Dis)Appearances: Analyzing Current Developments in European and North American Border Regions*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
31. Koff, Harlan. (2015). Informal Economies in European and American Cross-Border Regions: A Comparative Framework. *Journal of Borderlands Studies*, 30 (4), pp. 469-487. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1165133>
32. Koff, Harlan. (2017). Policy Coherence for Development and Migration: Analyzing US and EU Policies Through the Lens of Normative Transformation. *Regions and Cohesion*, 7 (2), pp. 5-33. <https://doi.org/10.3167/reco.2017.070202>
33. Koff, Harlan. (2018) Outside-in Region-building: The Role of Border Integration Zones in Andean Regional Integration. In: Nadalutti, Elisabetta & Kallscheuer, Otto (Eds.). *Region-making and Cross-border Cooperation: New Evidence from Four Continents* (pp. 62-80). London: Routledge. [https://doi.org/10.9774/gleaf.9781315195605\\_6](https://doi.org/10.9774/gleaf.9781315195605_6)
34. Liberona, Nanette; Álvarez, Camila y Córdoba, Gabriela. (2018). Procesos de fronterización y desfronterización en territorios latinoamericanos. *Polis*, 51, pp. 1-6. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2018-N51-1361>
35. Lins Ribeiro, Gustavo. (2009). Non-hegemonic Globalisations. *Anthropological Theory*, 9 (3), pp. 297-329. <https://doi.org/10.1177/1463499609346985>

36. Maganda, Carmen. (2008). ¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en sudamérica, una aproximación. *Estudios Políticos*, 32, pp. 171-194.
37. Maganda, Carmen. (2013). The Implementation of the European Water Framework Directive in Luxembourg: Regional Compliance vs. Cross-Border Cooperation. *International Journal of Water Governance*, 1 (3), pp. 403-426. <https://doi.org/10.7564/13-IJWG15>
38. Martens, Pim & Raza, Mohsin. (2010). Is Globalisation Sustainable?. *Sustainability*, 2, pp. 280-293. <https://doi.org/10.3390/su2010280>
39. Mazzuca, Sebastián. (2010). Access to Power Versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 45, pp. 334-357. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9069-5>
40. Meissner, Richard & Warner, Jeroen. (2021). Indigenous Paradiplomacy and the Orokawe Hydroelectric Dam on the Kunene River. *Regions & Cohesion*, 11 (2), pp. 21-48. <https://doi.org/10.3167/reco.2021.110103>
41. Morales, Diana. (2020). Conceptualizing Sub-national Regional Cooperation. Coffee Cultural Landscape of Colombia Case Study. *Regions & Cohesion*, 10 (1), pp. 61-87. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100105>
42. Mumme, Stephen; Ibáñez, Oscar & Till, Suzanne. (2012) Multilevel Governance of Water on the U.S.-Mexico Border. *Regions & Cohesion*, 2 (2), pp. 6-29. <https://doi.org/10.3167/reco.2012.020202>
- [320] 43. Nadalutti, Elisabetha. (2020). The Ethics of Cross-border Cooperation and its Values. *Regions & Cohesion*, 10 (2), pp. 42-63. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100204>
44. Nhengu, Dudziro. (2020). The Health of Migrants as a Global Peace and Security Agenda. *Regions & Cohesion*, 10 (2), pp. 1-20. <https://doi.org/10.3167/reco.2020.100202>
45. Ohmae, Kenichi. (1999). *The Borderless World*. New York: Harper Business.
46. Payan Tony. (2016). *The Three U.S.-Mexico Border Wars: Drugs, Immigration, and Homeland Security*. Santa Barbara: Praeger.
47. Payan, Tony. (2014). Theory-building in Border Studies: The View from North America. *Eurasia Border Review*, 5 (1), pp. 1-18.
48. Pim Martens.info. (s. f.). Maastricht Globalization Index. <http://pimmartens.info/research/globalisation-index/>
49. Rogowski, Ronald. (1990). *Commerce and Coalitions*. Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9780691219431>
50. Rossi, Ino. (Ed.) (2007). *Frontiers of Globalisation Research*. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-33596-4>
51. Sandoval Palacios, Juan Manuel. (2017). US–México Border States and the US Military-Industrial Complex. A Global Space for Expanding Transnational Capital. *Regions & Cohesion*, 7 (1), pp. 87-121. <https://doi.org/10.3167/reco.2017.070107>

52. Sassen, Saskia. (2010). L'émergence d'une nouvelle géographie transnationale. In: Denis, Jean-Pierre & Greilsamer, Laurent (Eds.). *L'Atlas des Mondialisations* (pp. 10-12). Paris: La Vie-Le Monde.
53. Scholte, Jan Aart. (2004). Globalisation Studies: Past and Future: A Dialogue of Diversity. *Globalisations* 1 (1), pp. 102-110. <https://doi.org/10.1080/1474773042000252183>
54. Tainio, Risto; Meriläinen, Susan; Mäkinen, Jukka & Laihonen, Maarit (Eds.). (2014). *Limits to Globalisation*. Copenhagen: Copenhagen Business School.
55. Treviño Rangel, Javier. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la «securitización» de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro Internacional*, 56 (2), pp. 253-291.
56. Tripathi, Dhananjay. (2016). Creating Borders in Young Minds: A Case Study of Indian and Pakistani School Textbooks. *Regions & Cohesion*, 6 (1), pp. 52-71. <https://doi.org/10.3167/reco.2016.060103>
57. Vivekanandan, Jayashree. (2021). Scratches on Our Sovereignty?: Analyzing Conservation Politics in the Sundarbans. *Regions & Cohesion*, 11 (1), pp. 1-20. <https://doi.org/10.3167/reco.2021.110102>
58. Zembylas, Michalinos & Vrasidas, Charalambos. (2005). Globalisation, Information and Communication Technologies, and the Prospect of a «Global Village»: Promises of Inclusion or Electronic Colonization?. *Journal of Curriculum Studies*, 37 (1), pp. 65-83. <https://doi.org/10.1080/0022027032000190687>
59. Zielonka, Jan. (2007). The Quality of Democracy After Joining the European Union. *East European Politics and Societies*, 21 (1), pp. 162-180. <https://doi.org/10.1177/0888325406297133> [321]

## **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.<sup>º</sup> de febrero a 1.<sup>º</sup> 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*:

[322]

- 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.

[323]

Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita— que certifique el cumplimiento de dichos requisitos; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

**4. Información sobre los autores.** En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; y para

aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

**5. Proceso de evaluación.** La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, [324] 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.

[325]

**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 tesauro 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.

[326]

**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...

[327]

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.

[328]

- Artículos de revistas académicas

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

Artículos de publicaciones periódicas

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

- 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.

[329]

### **• Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

- Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

### **• Informe técnico**

- Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

### **• CD-ROM**

- Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

### **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.