

estudios políticos

N.º 63, Medellín, enero-abril de 2022



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803

Artista invitada

Ana María Cardona Trujillo
anacardona1@udea.edu.co

Estudios realizados

Licenciada en Educación Artes de la
Universidad de Antioquia.



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

8.5 x 9 cm

2022

Medellín

Enero-abril de 2022, ISSN 0121-5167

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 63, pp. 1-320, Medellín, enero-abril de 2022, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

63

estudios políticos

N.º 63, Medellín,
enero-abril de 2022



estudios políticos

estudios políticos

N.º 63

Enero-abril de 2022

ISSN 0121-5167

ISSN electrónico 2462-8433

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondos de apoyo a las revistas especializadas e indexadas de la Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia

**Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia**



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: Juan Carlos Arenas Gómez

estudios políticos

Estudios Políticos, 63, Medellín, Colombia, enero-abril de 2022

Director

Germán Darío Valencia Agudelo

Editor

Carlos Esteban Flórez Mazo

Comité Editorial

Manuel Alcántara Sáez (España)
Rocío Annunziata (Argentina)
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)
Marcelo Cavarozzi (Argentina)
Eduardo Domenech (Argentina)
Harlan Koff (Luxemburgo)
Catalina Montoya Londoño (Colombia)
Alejandro Medici (Argentina)
Mehmet Özkan (Turquía)
María Fernanda Ramírez B. (Colombia)
Marcela Tapia Ladino (Chile)
Juan Carlos Vélez Rendón (Colombia)
Marta Juanita Villaveces (Colombia)

Comité Científico

José Manuel Bermudo Ávila (España)
César Cansino (México)
Francisco Colom González (España)
Mauricio García Villegas (Colombia)
Fabio Giraldo Jiménez (Colombia)
Daniel Pécaut (Francia)
Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)
Marisa Revilla Blanco (España)

Comité Honorífico

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

Auxiliares administrativos

Angie Marcela Velázquez Blandón



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: Juan Carlos Arenas Gómez

estudios políticos

Estudios Políticos, 63, Medellín, Colombia, enero-abril de 2022

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación

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

Recepción de correspondencia

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

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

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



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: Juan Carlos Arenas Gómez

estudios políticos

Estudios Políticos, 63, Medellín, Colombia, enero-abril de 2022

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

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

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, 63, Medellín, Colombia, enero-abril de 2022, pp. 1-304
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

Bienes comunes, acceso abierto y revistas científicas 9-24
_____ *Germán Darío Valencia Agudelo*

Ensayo

**Des-ombligamiento, una categoría crítica, analítica e interpretativa
en el campo de los estudios sobre las migraciones** 26-49
Des/ombligamiento, A Critical, Analytical and Interpretive Category
in the Migration Studies Field
_____ *Yeison Arcadio Meneses Copete*

Artículos

**El cambio en los instrumentos de política en Colombia.
Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014** 51-77
Policy Instruments Change in Colombia.
Analysis of CONPES Social Policy Documents, 1993-2014
_____ *Patricia Herrera-Kit, Juan Pablo Centeno*

**Study of the Bonds Established at Social Programs Implementation in Cali,
Colombia, Using the Contextual Interaction Theory** 79-102
Estudio de los vínculos establecidos en la implementación de programas
sociales en Cali, Colombia, desde la teoría de la interacción contextual
_____ *Andrea Peroni, Bairon Otálvaro, Francisco Ulloa Osses, Cesia Morales Balmaceda*

**Mapeo de las resistencias. Acción colectiva juvenil y derecho a la ciudad
en Manizales, Colombia** 104-130
Mapping of Resistance. Youth Collective Action and the Right
to the City in Manizales, Colombia
_____ *Tatiana Carvajal Morales, Milton Andrés Salazar Rendón, Jessica Castaño Urdinola*

**Percepción de anomia social e inseguridad percibida en jóvenes
y adultos intermedios de Bogotá, Colombia. Un estudio
de comparación 2017 y 2021** 132-157
Perception of Social Anomie and Perceived Insecurity in Intermediate
Youth and Adults in Bogotá, Colombia. A Comparison
Study 2017 and 2021
_____ *Erika Bibiana Ariza Forero, Andrés Felipe Guillén Villamil,
Felipe Ramírez Cortázar, Alejandro Bejarano Gómez*

| | |
|--|---|
| Dinámicas políticas indígenas en contexto de transición en Colombia. | |
| Apuestas y resistencias alrededor de las elecciones de 2018-2019 | 159-184 |
| Indigenous Political Dynamics in Transition Context in Colombia. Bets and Resistance Around the 2018-2019 Elections | |
| <hr/> | |
| | <i>Virginie Laurent</i> |
| Una reconstrucción conceptual y política del voto en blanco en Colombia. | |
| Crónica de un debate | 186-208 |
| A Conceptual and Political Reconstruction of the Blank Vote in Colombia. Chronicle of a Debate | |
| <hr/> | |
| | <i>Andrés Camilo Palacio Vélez</i> |
| ¿Hay ciclo político económico del gasto público en Colombia? | |
| Evidencia empírica para el periodo 1960-2016 | 210-241 |
| Is there a Political Economic Cycle of Public Spending in Colombia? Empirical Evidence for the Period 1960-2016 | |
| <i>Jesús Daniel Cañizares Osorio, Camilo Fernández Londoño,</i> | |
| <hr/> <i>Jorge de Jesús Cañizares Arévalo</i> | |
| El proceso necropolítico de la migración forzada. Una conceptualización de la producción y administración del refugio en el siglo XXI | 243-267 |
| The Necropolitical Process of Forced Migration. A Conceptualization of Refuge Production and Management in the 21st Century | |
| <hr/> | |
| | <i>Ariadna Estévez</i> |
| Controversias hídricas e intereses privados en Chile. Los grupos de interés frente a la reforma al Código de Aguas, 2014-2020 | 269-294 |
| Water Disputes and Private Interests in Chile. Interest Groups Regarding the Reform of the Water Code, 2014-2020 | |
| <hr/> | |
| | <i>Octavio Avendaño Pavez, Cecilia Osorio Gonnet, Jorge Vergara Vidal</i> |
| Indicaciones para autores y proceso de evaluación | 295-303 |

Editorial



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

8.5 x 9 cm

2022

Medellín



Editorial

Bienes comunes, acceso abierto y revistas científicas

Este año la revista Estudios Políticos cumple sus primeras tres décadas de vida. Desde su creación en 1992 ha pasado por varios momentos: desde aquellos inicios en los que la mayoría de sus contenidos eran artículos propuestos por docentes e investigadores del Instituto de Estudios Políticos (IEP), los mismos que gestaron el proyecto editorial; hasta la actualidad, en la que se presenta una amplia participación de autores de procedencias geográficas diversas que ofrecen a la revista un espectro temático variado alrededor de la problemática política. En los dos últimos años, por ejemplo, contó con autores de Argentina (8), Chile (7), México (6), España (3) y Ecuador (2) (véase <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/issue/archive>).

Pero la mayor transformación de este proyecto editorial se encuentra en los lectores —personas u organizaciones— que están consultando y utilizando la información digital desde cualquier lugar del mundo. Cuando inició la revista, una característica era la cantidad reducida de lectores, debido al formato en papel, lo cual limitaba su alcance. A sus contenidos tenían acceso, por lo general, tan solo dos tipos de lectores: los que podían acceder a la revista de forma privada —por suscripción y compra, o como cortesía por la participación como autores o evaluadores— o que la consultaban en bibliotecas y centros de documentación públicos a través de intercambios editoriales con organizaciones e instituciones educativas, lo que Peter Levine (2016) denomina bienes comunes asociativos.

Hoy, en cambio, debido al formato digital, cualquier persona puede acceder a los contenidos desde cualquier lugar del mundo con una conexión a Internet, leer y descargar los artículos publicados y dispuestos en la plataforma Open Journal System (OJS) y demás repositorios digitales en los que se encuentra alojada la revista —entre ellos, SciELO, Latindex y DOAJ—, lo que Levine (2016) denomina bienes comunes libertarios. Con ello se ha logrado configurar una nueva dinámica de divulgación de la revista y avanzar en una democratización del conocimiento científico. De tal forma, para 2021, los países con mayor consulta de Estudios Políticos son México

(14 099), Argentina (7816), Perú (5868), España (4244) y Chile (4221) (véase <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/metricas>).

Para alcanzar la actual condición han tenido que ocurrir varios fenómenos detonantes. Dos de los más importantes han sido el desarrollo y la difusión de Internet, y la aparición del movimiento de acceso abierto —*Open Access*— o libre acceso en línea. Frente a la primera, durante la década de 1990 la masificación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han permitido a la revista que esta transite de un medio físico de publicación al ciberespacio —formato digital—. Ahora, desde un celular, una tableta o cualquier ordenador personal se puede acceder a todos los números de la revista en formato digital —PDF, HTML, XHTML, entre otros—, posibilitando la consulta de sus contenidos de forma ágil y universal.

En cuanto a la segunda situación, el acceso abierto es un movimiento que se gestó y desarrolló a finales del siglo xx y comienzos del xxi en varias partes del mundo. Actualmente, la mayoría de las revistas de Colombia y América Latina, tanto de naturaleza estatal como privada, trabajan en permitir la consulta de todos sus artículos sin restricción monetaria o reglas que impidan su acceso, avanzando en una verdadera apropiación social del conocimiento.

Esta editorial tiene como propósito discutir tres asuntos que han posibilitado esta importante transformación en la revista Estudios Políticos, relacionada con la democratización del acceso al conocimiento y la mundialización de la consulta de sus contenidos. El primer aspecto es la denominación y valoración del conocimiento científico como un bien común, como un recurso complejo, global y compartido, un bien que puede ser gobernado eficientemente por una comunidad académica. El segundo es la adhesión de la mayoría de las revistas científicas, en especial, las que financian sus investigaciones con fondos públicos, al movimiento de acceso abierto y la adhesión a los principios del procomún. Finalmente, se plantearán algunos retos del acceso abierto para las revistas académicas latinoamericanas en la actualidad.

Bienes comunes cognitivos

Hablar de bienes y catalogarlos de comunes es una invitación directa a discutir dos aspectos que se ubican en el campo de la economía política, un área de trabajo multidisciplinar donde participan, además de la economía

y la ciencia política, otra serie de ciencias sociales como la antropología, el derecho o la sociología (Ostrom, 2005). El debate sobre este importante tema lo impuso en la década de 1990 la politóloga Elinor Ostrom, con su texto seminal *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions* (1990), obra que, sin duda, incidió mucho para que en 2009 le entregaran, junto a Oliver Williamson, el Premio Nobel de Economía.

En esta obra la autora planteó los temas básicos que recoge la discusión sobre los recursos de uso común (RUC) o bienes comunes, que se refieren a «un recurso compartido por un grupo de gente que está sometida a dilemas sociales» (Hess y Ostrom, 2016a, p. 27). Grupo de gente que puede ser reducido en número —como un colectivo que administra en un territorio: un bosque, un río, un recurso pesquero o una semilla— o un gran conglomerado que puede ser del tamaño de la población mundial, cuyo bien que los une puede ser la calidad del aire, la defensa de los océanos, la paz mundial o el conocimiento científico. En ambos casos, de pequeños números o grandes grupos, a las personas las une la idea del cuidado, la buena administración o gestión, y el uso y la sostenibilidad de un recurso. En síntesis, a la gente los cohesionan una cosmovisión sobre el uso y cuidado de lo que es colectivo.

Entre las múltiples maneras de clasificar los bienes comunes hay una que es muy útil para la discusión que se plantea en este texto: la división de los comunes entre bienes naturales y bienes intelectuales. Al primer tipo de bienes Ostrom y su equipo de investigación fue el que mayor tiempo y trabajos le dedicó. Desde la década de 1970 se observan una gran producción literaria que analiza casos de cuidado colectivo de recursos naturales como «los recursos hídricos, los bosques, las pesquerías y la vida salvaje» (Hess y Ostrom, 2016a, p. 29) y, con ellos, intentos por perfeccionar modelos de gobernanza que permitan a comunidades étnicas, campesinas o indígenas garantizar el uso y acceso comunal a este tipo de bienes (Ostrom, 1998).

Sobre los bienes intelectuales o del conocimiento, que se refiere a todas las ideas, información y datos inteligibles en cualquier forma en que se expresen u obtengan en tanto que bienes comunes globales, la literatura generada por Ostrom es más reducida y su estudio se «encuentra todavía en su tierna infancia» (Hess y Ostrom, 2016a, p. 27). El más importante trabajo lo publicó cinco años antes de su muerte, titulado *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice* (Hess y Ostrom, 2007), donde deja claro una caracterización y defensa de los bienes intelectuales y

del conocimiento —entre ellos el científico— como bien común —*common-pool resources*—, conocimiento al que tienen derecho todos los habitantes del planeta «de forma puntual, correcta y acreditada» (Hess, 2016, p. 11).

Este tipo de bienes tiene un origen humano y es producido, generalmente, por comunidades científicas que, guiados por programas de investigación —normas— y por el uso de variados recursos producen saberes que se encargan de difundir y proteger. Así, este tipo de bienes comunes, en el esquema de Ostrom y Hess (2016b, p. 72), las ideas se convierten en contenidos intangibles que pueden ser transmitidos en varios formatos —entre ellos, las revistas científicas— y que pueden ser almacenados en centros de documentación, bibliotecas o repositorios universitarios. En esta lógica, las revistas científicas y los artículos que estas contienen son un recurso común, producto de una labor investigativa, susceptible de manejo y conservación por una comunidad científica que sigue pautas de gobernanza autoimpuestas (Roca, 2019, p. 20).

Lo que hacen los colectivos relacionados con la revista —autores, editores, evaluadores, entre otros— es gestionar artefactos, donde hay ideas, pensamientos, imágenes mentales e informaciones innovadoras, y depositarlos en instalaciones —archivos digitales, repositorios institucionales o servidores— para que quien lo necesite pueda acceder a este conocimiento. En breve, una comunidad científica que establece esquemas de gobernanza con el objetivo de alcanzar fines comunitarios o asociativos en la gestión de revistas científicas para su cuidado y aprovechamiento; un conjunto de aspectos que pueden ser gestionados bajo criterios de gobernanza que fomentan la conservación de la institucionalidad del bien común complejo: una producción que es local, pero que «reporta beneficios globales» (Hess y Ostrom, 2016a, p. 41).

Acceso abierto y los principios del procomún

El conocimiento o recurso cognitivo, como se le reconoce en el mundo de la economía es, entre los factores que se utilizan en la producción capitalista, uno de los más valorados financieramente. Desde la década de 1950, con los desarrollos de las teorías del crecimiento económico, al conocimiento se le ha reconocido como un factor determinante de la producción de riqueza —que integran con otros el residuo de Solow— al lado del capital, la tierra y el trabajo. Esto ha llevado a que en el sistema

económico y social se situó a la producción del conocimiento en un lugar especial (Drucker, 2004; Stiglitz y Greenwald, 2016).

La ciencia económica defiende la idea de que para la generación de nuevos saberes se pueden invertir recursos, por ejemplo, contratar un equipo de investigadores para que desarrolle un prototipo industrial que se pueda usar, mercantilizar y patentar —asignarles derechos de propiedad privado—; luego, estos nuevos conocimientos pueden venderse y comercializarse para que otras personas también lo usufructúen. Así, al conocimiento se le reconoce como un recurso objetivado que puede ser explotado y gobernado mediante las leyes de la oferta y la demanda (Bollier, 2016, p. 58).

De esta manera, históricamente, en el sistema de mercado ha ganado una lógica de cobro por el acceso al conocimiento. Una lógica de mercantilización a la que tienden todos los bienes y servicios que consumimos en la actualidad (Ridgeway, 2004). El conocimiento se ha convertido en una mercancía, el cual, como pasa en el sistema de mercado, debe pagarse para su acceso y uso —incluso ocurre para los bienes esenciales como el agua o el aire de los bosques—, de allí que en la actualidad se pueda hablar de un capitalismo cognitivo, donde se presenta una apropiación privada de los bienes intangibles como el conocimiento y la información (Vercellone, 2004).

La aparición del movimiento global de acceso abierto se presenta como una apuesta por ponerle límites al desarrollo extremo del capitalismo. Propone un modelo alternativo coherente para obtener un mayor equilibrio entre preocupaciones económicas, sociales y éticas (Bollier, 2016, p. 53). Se presenta como una crítica a que el conocimiento se inscriba totalmente en la lógica del mercado, la cual ve en todo lo que hace parte de la vida planetaria un bien o servicio susceptible de explotación económica. En breve, intenta defender a las comunidades sociales de las amenazas «por los cercamientos del mercado» (p. 63).

De allí que desde finales del siglo xx se venga trabajando en la defensa y promoción del acceso abierto. Este movimiento se funda en la idea de costo cero o eliminación de barreras del precio para el acceso a la información para los que tiene conexión de Internet; además de que no existan prohibiciones de *copyright* y licencias —restricciones legales y contractuales—. Para ello exigen que las obras sean digitales y se aloje en un servidor de Internet (Suber, 2016, p. 189), de esta manera se ayuda a construir ecosistemas de

información de acceso libre y sin trabas, sin costes ni permisos. Lo único que se reservan los autores es conservar sus derechos morales de propiedad intelectual sobre sus obras (Hess y Ostrom, 2016a, p. 38).

Son ideas básicas de acceso abierto que fueron inicialmente propuestas en la Scholarly Publishing and Academic Resources Coalition (SPARC), fundada en 1998, donde alrededor de trescientos representantes de bibliotecas de investigación, universidades y organizaciones de América del Norte, Europa, Asia y Australia firmaron una alianza de acceso abierto. Más tarde, las publicaciones o revistas de investigación quedaron ratificadas en la Declaración de Berlín en 2003 y en las subsiguientes reuniones del grupo, por ejemplo, en el encuentro de 2005 en Southampton, Reino Unido —tercera reunión—, donde se recomendó a todas las instituciones reunidas allí la promoción y apoyo de las publicaciones en revistas de acceso abierto (Harnad, 2005).

Siendo la Budapest Open Access Initiative, en febrero de 2002, uno de los mayores pactos de promoción de acceso abierto, se acordó la:

Libre disponibilidad en el Internet público, que permite a cualquier usuario leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar, poner en vínculo los textos completos de estos artículos, rastrearlos para su indexación, pasarlos a software como datos o utilizarlos para cualquier otra finalidad legítima, sin obstáculos financieros, legales o técnicos que no sean aquellos inseparables del propio acceso a Internet. La única limitación a la reproducción y distribución, y el único papel de los derechos de autor en este dominio, debería consistir en otorgar control a los autores sobre la integridad de su obra y el derecho a que se les reconozca y cite adecuadamente (Guías y tutoriales, s. f.).

Iniciativa a la que se le fueron sumando las revistas científicas de todo el mundo, las cuales vienen trabajando y recomendando «un conjunto de protocolos editoriales que tienen como fin garantizar la disponibilidad de estos productos a los agentes del sistema científico-tecnológico» (Roca, 2019, p. 17), cuya adopción ha «generado programas institucionales que apuntan a convertir a las instituciones académicas en vehículos del libre acceso al conocimiento» (p. 19), y a que las revistas académicas administren, gestionen y creen estructuras de gobernanza para su cuidado y aprovechamiento de este bien común (Hess, 2016, p. 13).

Entre las razones que esgrimen las revistas académicas para el ingreso y la defensa del movimiento de acceso abierto están, en primer lugar, el reconocimiento y valoración del conocimiento como un bien público, un bien que nos es útil a todos, cuyo consumo por parte de una persona no subtrae a otra del uso (Samuelson, 1954, pp. 387-389) y cuyos beneficios sociales son gigantes, pues permitiendo el acceso y uso del conocimiento científico a todos los públicos se logran crear mejores condiciones de vida para el conjunto de la sociedad. De allí que defiendan la libre disposición de la información, de los avances científicos y de los progresos colectivos.

Segundo, la mirada de la gestión de la información como un bien común. Las revistas y repositorios institucionales son proyectos académicos administrados por comunidades científicas que se comportan como grupos cuidadores del conocimiento. Tanto las revistas como los repositorios son organizaciones que ponen a disposición los productos de investigación para que los interesados hagan uso de su contenido. Un grupo de voluntarios que trabajan para lograr una meta compartida constituye un ingrediente clave en la comprensión de los bienes comunes —gobernanza—, una comunidad que se organiza para el cuidado y conservación de recursos colectivos (Olson, 1965).

Y tercero, el origen de los fondos públicos que financian las publicaciones —insumos y productos de investigación—. El movimiento de acceso abierto llama la atención sobre la necesidad de reconocer que mucha de la producción científica que se genera en el mundo está financiada por fondos públicos y, por tanto, sus hallazgos y resultados investigativos deberían quedarse en el ámbito de lo colectivo y no pasar a ser propiedad de individuos privados (Swan, 2013b). No es justo, ni conveniente, que el conocimiento que se produce en los centros de pensamiento que operan con fondos estatales —universidades públicas, institutos gubernamentales o agencias de desarrollo— y sus resultados sean aprovechados por las empresas privadas que se enriquecen cobrando por este conocimiento.

Hay que advertir que sobre este último argumento hay mucha discusión. Por un lado, hay centros de pensamiento y de producción de conocimiento que funcionan en su totalidad con fondos del capital privado. Gracias a los recursos que invierten las empresas privadas, estos centros, investigadores y revistas logran sobrevivir y crecer. Es normal que las revistas científicas asuman una serie de costos para lograr que se dé todo el proceso

de publicación, como son los costos de evaluación por pares, la revisión y procesamiento de los manuscritos, la publicación digital, la difusión en línea y el pago de sitios para alojar la revista y conservar su contenido (Hess y Ostrom, 2016a, pp. 43-44).

Esta realidad la reconocen los defensores de acceso abierto, pero ven muy inconveniente lo que está pasando con la apropiación o privatización que ocurre con el conocimiento que se produce con recursos públicos. El movimiento denuncia cómo las universidades y organismos de investigaciones estatales son muchas veces víctimas de las grandes editoriales. Estas últimas están cobrando grandes sumas de dinero por el acceso al conocimiento. Es común que los investigadores realicen estados del arte en sus investigaciones y deban dedicar grandes rubros por el acceso a artículos que, incluso, las mismas universidades públicas han producido. Lo que hacen las grandes empresas editoriales —la mayoría norteamericanas— es disponer publicaciones financiadas con recursos públicos en sus bases de datos y cobrar por ellas (Suber, 2015), situación que, por supuesto, el movimiento de acceso abierto critica fuertemente y viene incidiendo en que los clientes se estén rebelando contra los elevados precios que las empresas están cobrando por las revistas académicas.

En conclusión, el movimiento de acceso abierto viene posicionando cada vez más los valores de solidaridad, cooperación y adhesión entre las revistas científicas; además, propone el fomento del desarrollo democrático y la participación conjunta e incluyente para la actualización del conocimiento (Banerjee, Babini y Aguado, 2015, pp. 13-14), valores que son coherentes con la idea de colaboración que debe primar entre la comunidad científica, la cual es generosa con el acceso a la producción científica y que propone compartir los saberes que están expuestos en los artículos científicos y la continua reutilización o reusabilidad de estos para que más y más personas se beneficien de este bien público (Roca, 2019, pp. 26-27; Suber, 2015).

Adicionalmente, el acceso abierto es una ideología que reconoce la importancia del conocimiento para el desarrollo social, político y económico, saberes a los que puede acceder de manera gratuita y libre —sin restricción— toda la población. Conocimientos que, dado que son resultados de la inversión pública, tienen derecho a conocer y aprovechar la ciudadanía para que se genere una maximización social del retorno (Swan, 2013a), en breve, una democratización del conocimiento que es producto

del acceso abierto y de la difusión de la información científica (Fecher y Friesike, 2014; García y Rendueles, 2014, p. 47).

Actualidad y retos de acceso abierto para las revistas académicas

Hasta hace un par de décadas la producción científica de América Latina y el Caribe era desigual, asimétrica, escasa y limitada. La lógica de las comunidades científicas internacionales hacía que a la producción científica del Sur se le prestara muy poco interés y se presentara una sobrevaloración del conocimiento del «primer mundo». Sin embargo, en la actualidad los ojos de la comunidad académica mundial también se posan en Latinoamérica, debido a que a esta región se le ve como propositiva y, en este sentido, como un nuevo referente en variados temas globales: innovaciones sociales para reducir la pobreza, modelos alternativos de desarrollo, luchas sociales y democracia, cambio climático, entre otros (Santos, 2009).

De acuerdo con el Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (Clacso, s. f.), desde hace varios años la región viene ganando reconocimiento como uno de los territorios con mayor crecimiento en su producción científica mundial y se muestra como una región emergente «en términos de escritos científicos» y de «proyectos editoriales». Tanto la cantidad de citas de autores de la región como la lectura de la producción bibliográfica ha aumentado, logrando «transformaciones recientes en el mapa científico global» e impactando los «canales científicos tradicionales donde Europa occidental y Estados Unidos que constituían el núcleo» (Hernández, León y Torres, 2020). Ahora el Sur global tiene un papel protagónico.

Este importante logro se debe, básicamente, a dos razones: en primer lugar, al dinamismo que vienen teniendo las revistas científicas y, en segundo lugar, algo muy relacionado con la primera causa, al acogimiento que los Estados y la sociedad le han dado al proyecto de acceso abierto. Las revistas científicas en América Latina y el Caribe se han convertido en las últimas décadas en el artefacto más importante para difusión y divulgación de producción científica, debido a que la evaluación por pares se ha convertido en un buen filtro para validar los hallazgos y presentarlos de manera oportuna a la sociedad; además, a lo versátil que es publicar en ellas, lo oportuno de sus contenidos y la variedad de asuntos que tratan. De allí que hoy se le tenga en tan alta estima entre las comunidades científicas.

Pero entre los factores que más han contribuido al posicionamiento de las revistas científicas de la región está el trabajo en torno a acceso abierto. La adhesión de la mayoría de los países a este movimiento les ha permitido posicionarse de forma exponencial. Ahora, buena parte de los gobiernos de la región vienen trabajando en programas y políticas de ciencia abierta, datos abiertos y publicaciones abiertas, entre otras formas de acceso abierto (Clacso, s. f.); además del uso generalizado de las licencias Creative Commons, lo cual ha resultado muy funcional para la difusión de su producción científica y el reconocimiento internacional de lo que se investiga y publica.

En tan solo unos pocos años el acceso abierto ha permitido a los autores latinoamericanos crecer de forma vertiginosa en cantidad de citas de los trabajos que producen y publican en las revistas de la región (Kranich, 2016, p. 123); asimismo, a los investigadores de los países en vías de desarrollo, como América Latina, el acceso abierto ha mejorado su alcance a la bibliografía científica global, lo que les ha permitido documentar y consolidar sus propias investigaciones (Kirsop, 2004). En síntesis, en el corto y mediano plazo, el acceso abierto ha permitido ampliar enormemente el acceso de un público muy diverso que, además de visibilizar la producción, ha servido para legitimar el saber que se produce en este territorio y, por tanto, a las publicaciones académicas.

Pero el acceso abierto no solo ha impactado al público lector, los millones de usuarios que consultan, usan y se benefician de los contenidos de las publicaciones latinoamericanas, también las comunidades científicas se han fortalecido y acumulado beneficios. El uso de acceso abierto les ha permitido reducir las barreras que existían entre las comunidades académicas latinoamericanas, pues a pesar de compartir un idioma —en el caso de Hispanoamérica— e intereses culturales, políticos y económicos, vivían en aislamiento hasta hace un par de décadas (Alperin y Fischman, 2015). El acceso abierto ha posibilitado que los productos de investigación creados en nuestro continente rompan las barreras tradicionales que se daba en el formato impreso y que se haya potenciado el diálogo entre las comunidades científicas, la integración y la democratización de los saberes. Ahora, casi todas las universidades de América Latina y el Caribe poseen repositorios institucionales, archivos digitales o servidores informáticos que permiten que los investigadores y el público interesado sepan qué se está trabajando en otras latitudes; además, comparten los valores que defiende

el movimiento de acceso abierto, creando lazos de confianza y relaciones entre instituciones académicas.

Al interior de las universidades y de centros de pensamiento el dinamismo y la importancia que vienen ganando las revistas académicas ha provocado que también las comunidades científicas se unan y crezcan. Se presenta una retroalimentación entre diversos actores involucrados en la gestión de las revistas: por un lado, aparecen las comunidades científicas que se encargan del proceso editorial de la revista, quienes se comportan como cuidadoras de un bien común. Estas se encargan de realizar todo el proceso editorial —hacer las convocatorias, recibir los artículos, gestionar las evaluaciones por pares y publicar, entre otros—, un proceso en el que participan igualmente los autores, y que sirve, incluso, para reducir costos, pues estos se encargan de acompañar el proceso editorial en el cumplimiento del manual APA, la elaboración de gráficos, tablas e imágenes, y de revisar el texto cuando se les solicite.

Posteriormente a este trabajo cooperativo, se unen otros actores, como los que se encargan de alojar en los repositorios los artículos para que se difundan y consulten más fácilmente (Roca, 2019, p. 24). Hay que reconocer que los costos de almacenamiento o alojamiento son muy altos, pero es necesario poner guardianes de la información para que a esta se pueda acceder de forma oportuna, permanente y total. Un esfuerzo en este sentido lo ofrecen las bases de datos privadas, como Scopus o Web of Science, pero como se ha dicho, generalmente tiene un precio. De allí que se esté apostando desde las universidades y organizaciones de acceso abierto por el almacenamiento de las revistas en portales seguros y sin cobro alguno. En el caso de la revista Estudios Políticos, la Universidad de Antioquia ha realizado un esfuerzo por alojar en su portal tanto a esta como a las demás revistas científicas de acceso abierto (véase <https://revistas.udea.edu.co/>).

En síntesis, las comunidades académicas que trabajan en torno a las revistas científicas han adoptado prácticas que las convierten en reales grupos gestores de los bienes comunes digitales globales (Hess y Ostrom, 2016a, p. 38), un proceso que ha permitido e impulsado los proyectos editoriales en torno a las revistas científicas. Y aunque falta comprensión y claridad, sobre todo en el desarrollo de «habilidades para tomar decisiones y estrategias de gestión cooperativa con el fin de garantizar sistemas duraderos y sólidos» (p. 39), los avances han sido considerables.

Para finalizar este texto quiero llamar la atención sobre algunos retos que tienen las revistas científicas para consolidar aún más la presencia en el contexto internacional, retos asociados a la idea de bienes comunes, acceso abierto y comunidades científicas.

El primer reto, asociado al marco teórico que se presentó al inicio, tiene que ver con el fomento de la conciencia pública sobre «la importancia de comprender el conocimiento y la información en términos de bienes comunes» (Hess, 2016, pp. 14-15). Se necesita una sociedad y una población con un pensamiento reflexivo y crítico que exija un cuidado de los bienes comunes, que piensen más allá de la lógica egoísta e individualista del mercado, que reconozcan en el conocimiento científico y su uso un bien patrimonial colectivo que es necesario defender (Hess y Ostrom, 2016a, p. 47). El desarrollo de esta conciencia sobre lo común puede ayudar a ejercer mayor presión, tanto a los Estados latinoamericanos como a la comunidad internacional para realizar acuerdos que amplíen la libertad del conocimiento y la defensa de los bienes comunes globales. Seguir uniendo esfuerzos sociales, organizacionales y estatales para consolidar «la defensa de aquello que pertenece a la sociedad en general, sin barreras de ningún tipo y fuera de la lógica del mercado» (Clacso, s. f.).

El segundo reto se dirige a los usuarios de las revistas que están en acceso abierto. Es necesario avanzar en educar a la ciudadanía en la manera como deben hacer uso de la información que se publica en las revistas. Los usuarios no deben confundir acceso abierto con libre disposición a usar ese conocimiento sin cumplir unas condiciones mínimas. Es necesario que la comunidad respete unas normas en el uso de lo común, entre ellas, la atribución respectiva cuando se tome la información de una página de acceso abierto (Ostrom, 1990; 2005), recordarles a los usuarios que hay que reconocer la autoría (Ramírez, 2015, p. 105), pues esta suele ser la única retribución concedida a los autores: reconocimiento y citación (Budapest Open Access Initiative, s. f.).

El tercer reto se asocia al tema financiero. Mantener vivo el proyecto de acceso abierto tiene unos costos elevados. Las revistas científicas deben buscar apoyos en el Estado para que se mantenga y crezca el gasto público en este rubro; recordarle al Estado que si se quiere mantener la calidad en el proceso editorial y a la vez democratizar el acceso al conocimiento —ciencia abierta— debe invertir en todos los componentes, por ejemplo, en

la construcción y mantenimiento de plataformas que alberguen el contenido de las revistas, de forma que la información sea oportuna, segura, de ingreso gratuito e infraestructura abierta.

Finalmente, el cuarto reto lo tienen las comunidades académicas que se encargan de gestionar las revistas (Vargas, 2014). Si desean continuar apoyando este proyecto colectivo de acceso abierto —que se siga avanzando en la descarga, copiado, distribución e impresión de todos los artículos que los usuarios consideren— es necesario que desde la gestión de las revistas también se avance en permitir que eso sea posible. Hay que pensar en estrategias para que el contenido de las revistas llegue cada vez más a un público mayor, diseñar formas de comunicación científica y divulgación que permitan la apropiación social del conocimiento, en el que los autores puedan llegar a un público que los entienda y comparta sus ideas, de esta manera se podría aumentar la visibilidad y el impacto de la producción científica, pues no basta con que la comunidad científica lea y cite los trabajos, se requiere que más personas accedan a estos textos investigativos y logren aprender sus avances y aplicarlos al contexto, así se lograría avanzar en la aplicación y ampliación de valores como calidad, igualdad, gratuidad y sencillez, y con ello construir una sociedad basada en el conocimiento (Marrero, 2007).

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)¹

Cómo citar este artículo

Valencia Agudelo, Germán Darío. (2022). Bienes comunes, acceso abierto y revistas científicas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 9-24. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a01>

Referencias bibliográficas

1. Alperin, Juan y Fischman, Gustavo (eds.). (2015). Hecho en Latinoamérica: acceso abierto, revistas académicas e innovaciones regionales. Buenos Aires: Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150722110704/HechoEnLatinoamerica.pdf>

¹ 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. Banerjee, Indrajit; Babini, Dominique y Aguado, Eduardo. (2015). Tesis a favor de la consolidación del Acceso Abierto como una alternativa de democratización de la ciencia en América Latina. En: Suber, Peter. *Acceso Abierto* (13-48). México, D. F.: Universidad Autónoma del Estado de México. <http://ri.uaemex.mx/handle/123456789/21710>
3. Bollier, David. (2016). El ascenso del paradigma de los bienes comunes. En: Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). *Los bienes comunes del conocimiento* (pp. 51-65). Madrid: Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf
4. Budapest Open Access Initiative. (s. f.). Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto. <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/read/spanish-translation/>
5. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). (s. f.). Grupos de Trabajo seleccionados para el período 2016–2019. https://www.clacso.org.ar/grupos_trabajo/detalle_gt.php?ficha=877&s=5&idioma=
6. Drucker, Peter. (2004). *La sociedad post capitalista*. Bogotá, D. C.: Norma.
7. Fecher, Benedikt & Friesike, Sascha. (2014). Open Science: One Term, Five Schools of Thought. In: Bartling, Sönke & Friesike, Sascha (Eds.). *Opening Science. The Evolving Guide on How the Internet is Changing Research, Collaboration and Scholarly Publishing* (pp. 17-47). New York: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-00026-8_2
8. García, David y Rendueles, Cesar. (2014). Abierto, libre... y público. Los desafíos políticos de la ciencia abierta. *Argumentos de Razón Técnica*, 17, pp. 45-64.
9. Guías y tutoriales de la Biblioteca/CRAI de la Universidad Pablo de Olavide. (s. f.). Acceso Abierto: Definición. https://guiasbib.upo.es/acceso_abierto
10. Harnad, Stevan. (2005). The Implementation of the Berlin Declaration on Open Access. *D-Lib Magazine*, 11 (3). <https://doi.org/10.1045/march2005-harnad>
11. Hernández, Diana; León, Diana y Torres, Dagoberto. (2020). Importancia de las revistas de acceso abierto: la indexación como meta fundamental. *Dictamen Libre*, 13 (26). <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.26.6184>
12. Hess, Charlotte. (2016). Prólogo a la edición española. En: Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). *Los bienes comunes de conocimiento* (pp. 11-17). Madrid: Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf
13. Hess, Charlotte & Ostrom, Elinor. (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge: MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/6980.001.0001>
14. Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). (2016b). Un marco de análisis de los bienes comunes del conocimiento. En: Los bienes comunes del conocimiento (pp. 65-104). Madrid: Traficantes de Sueños. <https://traficantes.net/sites/default/files/>

pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf

15. Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor. (2016a). Introducción: una visión general de los bienes comunes del conocimiento. En: Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). *Los bienes comunes del conocimiento* (pp. 27-50). Madrid: Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf

16. Kirsop, Barbara. (2004). Impact of OA on Science in Developing Countries. Report Meeting: National Policies on Open Access (OA) Provision for University Research Output. Southampton University, Southampton (UK), <http://opcit.eprints.org/feb19oa/kirsop-dc.ppt>

17. Kranich, Nancy. (2016). Para contrarrestar el cercamiento, recuperar los bienes comunes del conocimiento. En: Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). *Los bienes comunes del conocimiento* (pp. 107-142). Madrid: Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf

18. Levine, Peter. (2016). La acción colectiva, el compromiso cívico y el conocimiento como bien común. En: Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). *Los bienes comunes del conocimiento* (pp. 267-294). Madrid: Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf

19. Marrero, Adriana. (2007). La sociedad del conocimiento: una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina. *Arxius*, 17. <https://www.uv.es/~sociolog/arxius/ARXIUS%2017/07.%20MARRERO.pdf>

20. Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken.

21. Ostrom, Elinor (1998). Foreword. In: Buck, Susan. *The Global Commons: An Introduction* (pp. XIII-XIV). Washington, D. C.: Island.

22. Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>

23. Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400831739>

24. Ramírez, María. (2015). Acceso abierto y su repercusión en la sociedad del conocimiento: reflexiones de casos prácticos en Latinoamérica. *Education in the Knowledge Society*, 16 (1), pp. 103-118. <https://doi.org/10.14201/eks2015161103118>

25. Ridgeway, James. (2004). *It's All for Sale: The Control of Global Resources*. Durham: Duke University. <https://doi.org/10.1215/9780822397076>

26. Roca, Santiago. (2019). Acceso abierto: hacia la gestión asociativa de bienes cognitivos. *Revista Stultifera*, 2 (1), pp. 15-29. <https://doi.org/10.4206/rev.stultifera.2019.v2n1-02>

27. Samuelson, Paul. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), pp. 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
28. Santos, Boaventura De Sousa. (2009). *Una epistemología del sur*. México, D. F.: Siglo XXI, Clacso.
29. Stiglitz, Joseph y Greenwald, Bruce. (2016). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: La Esfera de los Libros.
30. Suber, Peter. (2015). *Acceso Abierto*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/21710>
31. Suber, Peter. (2016). Crear bienes comunes intelectuales mediante el acceso abierto. En: Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor (eds.). *Los bienes comunes del conocimiento* (pp. 189-225). Madrid: Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%c3%b1os.pdf
32. Swan, Alma. (2013a). *Directrices para políticas de desarrollo y promoción del acceso abierto*. La Habana: Unesco. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000222536>
33. Swan, Alma. (2013b). *Sharing Knowledge: Open Access and Preservation in Europe*. Luxembourg: European Union. <http://dx.doi.org/10.2777/63410>
34. Vargas, Esther. (2014). Acceso abierto e instituciones de lo común: acción política en la academia latinoamericana. *Crítica y Emancipación*, IV (12). pp. 357-400.
35. Vercellone, Carlo. (2004). Las políticas de desarrollo en tiempos del capitalismo cognitivo. En: Blondeau, Olivier et al. *Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva* (pp. 63-74). Madrid: Traficantes de sueños.

Ensayo



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

11.5 x 16 cm

2022

Medellín



Des-ombligamiento, una categoría crítica, analítica e interpretativa en el campo de los estudios sobre las migraciones*

Yeison Arcadio Meneses Copete (Colombia)**

Resumen

En este ensayo se introduce el des-ombligamiento como una categoría analítico-comprensiva que surge del *ecomagicosentipensar* de las comunidades chocoanas y del Pacífico colombiano para interrogar ocultamientos, limitaciones, vacíos, silencios, incomprensiones o reduccionismos reproducidos en investigaciones, políticas públicas, propuestas legislativas e intervenciones sociales mediante conceptos como: migración, desplazamiento forzado, movilidad, inmigración, emigración, migración, destierro y migradestierro. Asimismo, este concepto da cuenta de los impactos multidimensionales generados por la violencia armada y el extractivismo en territorios etnizados. A partir del enfoque teórico-metodológico de la hermenéutica del retorno, el texto propone nuevos marcos interpretativos y de intervención situados que reapropian perspectivas espirituales, organizativas, políticas, ontológicas, filosóficas y psicológicas asociadas al territorio y la territorialidad que pueden ser útiles en las narrativas sobre la guerra, los procesos de auto-reparación, la reconstrucción de la memoria, la construcción del *vivir sabroso* o del *buen vivir*.

[26]

Palabras clave

Migraciones; Teoría Política; Subjetividades; Des-ombligamientos, Memoria.

Cómo citar este artículo

Meneses Copete, Yeison Arcadio. (2022). Des-ombligamiento, una categoría crítica, analítica e interpretativa en el campo de los estudios sobre las migraciones. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 26-49. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a02>

* Este ensayo se deriva de la tesis doctoral, «*El río sigue siendo el río*». *Niñeces y resiliencias interseccionales: des/ombligamientos en el departamento del Chocó-Colombia, 1991-2020*, bajo el acompañamiento del profesor Victorien Lavou Zaoungbo, a quien expreso mi agradecimiento por sus asesorías y lecturas críticas.

** Licenciado en Lenguas Modernas. Especialista en Enseñanza del Inglés. Magíster en Educación. Doctor en Estudios Ibéricos y Latinoamericanos. Grupo de Investigación en Educación y Diversidad Internacional (EDI), Facultad de Educación, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: yearmeco@gmail.com - Orcid: 0000-0003-1891-8656 - Google Scholar: <https://scholar.google.com.co/citations?user=GIONOp4HdMgC&hl=es>

Des/obligamiento, A Critical, Analytical and Interpretive Category in the Migration Studies Field

Abstract

I introduce de/obligamiento through this essay, an analytical-comprehensive category that emerges from the ecomagicosentipensar within the communities from Chocó and Pacific region in Colombia to question concealment, limitations, emptiness, silences, misunderstandings and/or reductionisms reproduced in researches, public policies, legislative proposals, international conventions and social interventions through concepts such as migration, forced displacement, mobility, immigration, deracination and migra-deracination. In the same perspective, this concept encompasses multidimensional impacts produced by war and extractivism in *ethnicized* territories. The methodological-theoretical approach used was the *hermeneutic of returning*. In conclusion, this paper presents a new situated interpretative and interventional framework that reappropriates spirituals, organizational, political, ontological, philosophical, and psychological perspectives relying on territory and territoriality that might be useful in narratives about war, auto/reparation processes, memory reconstruction, construction of *vivir sabroso* or *vivir bien*.

Keywords

Migrations; Political Theory; Subjectivities; De-obligamiento; Memory.

[27]

Introducción

En el campo de los estudios sobre migraciones y refugiados han emergido diferentes marcos comprensivos (Kurekova, 2010, p. 31), categorías analíticas y nominativas frente a las personas que en aras de salvaguardar sus vidas a causa de las guerras, explotación económica, empobrecimiento sistemático, desastres naturales, cambio climático, la depredadora explotación de la naturaleza, entre otros —lo que David Harvey (2005) denomina «acumulación por desposesión»—, se desplazan hacia nuevos territorios y contextos. Las categorías actualmente empleadas —migrante-migración, despojado, desplazamiento forzado-desplazado, destierro-desterrado, movilidad forzada, migración económica, refugiados, geografías del terror— deben ser objeto de escrutinio, puesto que son categorías limitadas en sentido para explicar los fenómenos inmersos en los procesos de la violencia que padecen estas comunidades y los marcos relacionales que establecen las personas con el territorio (Antón, 2004; Almario, 2004; Oslender, 2004; Molano, 2005; Arboleda, 2015; 2019a; 2019b; Olaya, 2015; Vergara, 2018; Yie, 2016).

[28]

Estos conceptos no permiten revelar los significados y, sobre todo, los entramados de violencia que históricamente se han impuesto sobre personas, etnias, razas, clases, geografías, lenguajes, sexos, géneros, entre otros. Por lo tanto, la noción *des-ombligamiento* puede envolver diversos procesos de los antes mencionados. Algunas investigaciones señalan las posibles relaciones entre las formas de nombrar el fenómeno y las confabulaciones entre organizaciones no gubernamentales (ONG), Estados y macroestructuras para instaurar un orden mundial, por ejemplo: «desde 1971, el Foro Económico Mundial junta cada año 2000 empresarios con jefes de estado y algunas ONG. Contribuyendo a tejer redes y a difundir una perspectiva favorable a las transnacionales y al proyecto neoliberal» (Pleyers, 2018, p. 102).

1. Debates sobre migraciones

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019) ofrece un glosario con diversas definiciones que ameritan ser revisadas y resituadas. Por un lado, el término migrante hace referencia a toda persona que ha dejado su lugar de residencia habitual para establecerse de forma temporal o permanente, y por diversas razones, en otra región en un mismo país, en otro país o que haya atravesado una frontera internacional. Otro de los conceptos empleados es la *re-emigración*, el movimiento de una persona

que después de haber retornado a su país de origen emigra de nuevo. Por otra parte, emplea la categoría refugiado para denotar a la persona que califica para la protección de las Naciones Unidas, de acuerdo con el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur) (Resolución 428 [V] del 14 de diciembre de 1950), precisando el alcance de su competencia, sin tomar en cuenta si la persona está o no en un país que sea parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 —o un instrumento de relevancia regional para refugiados—, o si él o ella han sido o no reconocidos por su país de residencia como refugiado bajo cualquiera de estos instrumentos.

Existe la figura de refugiado —*prima facie*—. Dícese de las personas reconocidas como refugiados, por un Estado o por el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas, fundamentado en criterios objetivos relacionados con las circunstancias en su propio país de origen, las cuales justifican una presunción que ellas cumplen con los criterios aplicables de la definición de refugiados. Adicionalmente, el refugiado —según la Convención de 1951— es una persona que guardando un temor bien fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social particular u opinión política está fuera del país de su nacionalidad y está imposibilitado, o ante tal miedo no desea ser beneficiado de la protección del país, o que no teniendo una nacionalidad y estando por fuera del país de su última residencia habitual como resultado de estos eventos es incapaz o, sintiendo tal temor, no tiene voluntad de regresar a este. También se encuentra el concepto de refugiado en el lugar, una persona que no era refugiada cuando dejó su país de origen, pero que se convierte en tal posteriormente.

Desde otra perspectiva, emerge el término de desplazamiento forzado, ampliamente utilizado en políticas públicas, normas y trabajos académicos para referirse a las personas que han experimentado los vejámenes de la violencia y que, en búsqueda de refugio y salvaguarda de la vida, la cultura y la comunidad, se movilizan hacia centros urbanos, ciudades capitales o pasan fronteras internacionales. Para la OIM (2019) es una persona desplazada o grupo de personas quienes han sido forzados u obligados a escapar, dejar sus casas o lugares de residencia habitual, bien sea a través de fronteras internacionales o en el mismo país, como resultado de o para evitar los efectos del conflicto armado, situación de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, desastres naturales o producto de la

acción humana. Así, el desplazamiento es concebido como el movimiento interno o internacional de personas en estas condiciones o situaciones.

Como lo señalan algunas investigaciones (Vergara, 2018; Arboleda, 2019a; 2019b), estas concepciones resultan ser poco explicativas frente a las dimensiones de los impactos de violencias sistemáticas y racializadas contra sujetos individuales y colectivos en sociedades posesclavistas, poscoloniales o neocolonialistas. Son definiciones hegemónicas en tanto se imponen como modelo planetario y «olvidan» y «silencian» tanto los marcos correlacionales de las violencias armadas como las voces de las personas, comunidades y pueblos en contextos concretos y portadores de filosofías particulares, que además han experimentado estos crímenes contra la humanidad en una larga duración.

Del mismo modo, la concepción de la migración ha sido empleada en otros contextos. Para el caso de los pueblos africanos esclavizados, el pensador del *Tout-monde*, Édouard Glissant (1996, p. 14), propuso la concepción de *Migrant-nu* —migrante desnudo—; sin embargo, este término vacía de historicidad a las y los africanos, como lo plantea Victorien Lavou (2003):

[30]

No se puede hablar propiamente de migración [además], algunos esclavos portaban sobre sus cuerpos desnudos cicatrices que eran también señales que marcaban su pertenencia a un grupo social, una filiación étnica o genealógica, etc.; [asimismo], el esclavo africano guardaba presente en su memoria las huellas de su historia personal, la de su grupo, los rastros de su genealogía (p. 57. Traducción propia).

El mismo autor sostiene que «nombrar es crear monstruos», por lo tanto, es imperioso interrogar las nominaciones e interpelar las categorías utilizadas para nombrar fenómenos históricos, sujetos individuales y colectivos.

En este orden de ideas, Santiago Arboleda (2015) hace una problematización en su libro *Pa'dónde vas Nazareno con esa pesada cruz* de gran relevancia respecto a las categorías previamente mencionadas. Para él la noción de migración presenta una dispersión conceptual que recae sobre el sujeto «migrante», «emigrante» o «inmigrante». En este sentido, estas nominaciones tienen una «escaza utilidad [...] para reflexionar, desde la

praxis, la situación de las mayorías planetarias que se mueven en busca del pan y la dignidad usurpadas en sus tierras de origen ya sea al interior de cada país o fuera de él» (p. 358). Esta aprensión surge de lo que él denomina la anulación o el escamoteo deliberado del problema del colonialismo histórico que lleva a que las teorías y enfoques de la migración escondan «la constitutividad, lo estructurante, la razón básica de la expulsión» (p. 363), y en este sentido, plantea que «el migrante es la corporización, el fenotipo preponderante de la colonialidad en sus distintas manifestaciones» (p. 363). En la misma dirección, sustenta:

Lo usual, entonces, en reemplazo del análisis sustancial del colonialismo capitalista, en su proceso permanente de expoliación y despojo, ha sido la adjetivación del sustantivo migración, entendido genéricamente como desplazamiento de un lugar de origen a otro de llegada, en que cuenta la voluntad del individuo o del grupo en el cambio de residencia habitual (Arboleda, 2015, p. 368).

Siendo este el paradigma de los Estados, grandes agencias de cooperación, universidades, centros de investigación, entre otros, los trabajos investigativos y procesos de intervención han tomado diversos nombres: migraciones internas, migraciones internacionales, migraciones de corta, mediana y larga duración, migraciones forzadas, migraciones laborales, migraciones por el cambio climático, migraciones por desastres «naturales», migración por motivos políticos, migración religiosa, crisis migratoria o desastres «medioambientales», entre otras. «Su efecto, no puede ser otro que la normalización de la barbarie en nombre de la ciencia civilizadora» (Arboleda, 2019a, p. 103), silencia «científicamente» las estructuras profundas del capitalismo civilizacional que animan las guerras, el extractivismo (Acosta, 2012, p. 163),¹ las hambrunas, la contaminación de las fuentes hídricas, la destrucción planetaria y, por consiguiente, el desarraigo, el destierro, los desplazamientos, las migraciones, el migradestierro y los refugiados.

Arboleda (2015), frente a estas disyuntivas, propone el concepto del migradesterrado, el cual pretende:

¹ El extractivismo ha sido la estrategia predilecta del colonialismo y el neocolonialismo. La explotación de materias primas indispensables en los territorios, nombrados como «tercer mundo», «países en vía de desarrollo» o «países pobres», es la fuerza para mantener el bienestar y la acumulación de la riqueza en el Norte global, sin el más mínimo cuidado por los recursos naturales, el impacto ambiental y su agotamiento.

Enfatizar una condición histórica de exclusión y opresión. En la larga duración, destaca una economía de la memoria colectiva y ancestral en que la expulsión y el despojo territorial están seguidos de la explotación ignominiosa en el lugar de destino, las geografías del desprecio, el estigma en las grandes ciudades. Un cuerpo social encarcelado en el racismo, atrapado en el odio por su color de piel, por su cabello, por su fenotipo, por su idioma, su religión; doblegado por el hambre, la desesperación, la angustia; acusado por la sospecha, la culpabilidad de tener solo su cuerpo, su fuerza de trabajo, su dignidad, su indignación, desde la que clama trato humano y humanización. Es la ampliación plural «policrofónica» de los condenados de la tierra (Fanon, 1973) en condición de ilegalidad o «conquistada la legalidad». Porque con la amnesia fingida, con el olvido voluntario, el colonizador mata, viola y humilla dos veces: en el lugar de origen —factores de expulsión— y en el de llegada —factores de atracción—. En consonancia, es lo que esconden los colonialistas intelectuales, con sus poses críticas. No es el círculo vicioso, sino es el círculo infernal de la vida que padece este cuerpo social deshumanizado y mayoritario en el planeta (p. 355).

[32]

Llama la atención que, en otros casos, cuando se refieren a poblaciones «no blancas», se acuda a otras formas de nominación como los «desnacionalizados» o «expatriados». En este sentido, conviene detenerse sobre la estructura profunda que mueve teorías, conceptos, enfoques, métodos y prácticas de intervención. Este es el caso de europeos que por diferentes circunstancias emigran de un país al otro sobre el continente. Como lo sustenta Arboleda (2019a), «los desnacionalizados parecen contrastar con el migradestierro porque al menos fundan discursivamente su situación en la nación, en la patria que les otorga alguna dignidad y legitimidad con sus vecinos mancomunados» (pp. 104-105).

En contraste, el trato mediático, académico e intervencionista a este fenómeno social, «macabro carnaval necrófilo» en el caso africano o en las Américas y el Caribe, tiende a una *imagoloquía* (Arcos, 2018) o *régimen de representación* de la muerte: el conteo de los muertos, las narraciones de las penurias, el castigo a las personas que ayudan, el ahogamiento ante las miradas prohibitorias de la representación de «la Ley» y su presentación a la teleaudiencia producen efectos contrarios a la comprensión, empatía y solidaridad ante el vergonzoso crimen contra la humanidad. Reproducen una amnesia autorregulada y autoprogramada que convenientemente se rehúsa a visitar la memoria histórica propia de guerras y hambrunas en Europa,

por ejemplo. En efecto, las políticas, relaciones, señalamientos, prácticas y discursos xenófobos, racistas y nacionalistas toman mayor fuerza, no solo evidenciadas en las relaciones cotidianas en las calles, sino que se imponen en los procesos electorales.

Arboleda (2019a) propone el ecogenoetnocidio como concepto relacional y holístico:

Ecogenoetnocidio es una opción interpretativa de lo sucedido integralmente a estas comunidades, en tanto grupo étnico reconocido constitucionalmente. Busca hacer frente al silenciamiento, ocultamiento o escamoteo de las voces e interpretaciones de los sobrevivientes; se trata de un silenciamiento instrumentado por las instituciones del Estado, la comunidad política tradicional y mayoritaria, los grandes medios de comunicación y sectores influyentes de la comunidad académica del país, que insisten en un intencionado reduccionismo teórico-metodológico y, consecuentemente, en los abordajes fragmentarios y hasta inconexos de lo acontecido (p. 94).

2. El des-ombligamiento

Yo voy a hablar del contexto de ciudad-región. Cuando hablo de ciudad-región, hablo del Pacífico, de la costa Caribe, de todas las regiones de Colombia donde las negras y los negros tenemos el ombligo. Porque eso es muy importante, donde [sic] partimos, nuestro ombligo queda (Comisión de la Verdad, 30 de junio de 2020).²

[33]

El des-ombligamiento entra en diálogo con el *ecogenoetnocidio*, puesto que situar los eventos de la violencia armada, la guerra, el conflicto armado o la guerra en Colombia y en el resto del mundo implican también contextualizar los marcos teóricos, conceptuales, metodológicos y prácticos desde los cuales se indaga, se describe, se analiza, se interpreta, se narra y se presenta la experiencia de la violencia. En este sentido, se acude a las *suficiencias íntimas* (Arboleda, 2011; 2016) de las comunidades, particularmente a la práctica cultural centenaria de la *ombligada*. Esta permite aproximarnos de forma situada a las complejidades que comportan el conflicto armado.

² Voz de la lideresa comunitaria Martha Rentería, en el marco del Encuentro preparatorio del reconocimiento de la verdad del pueblo negro-Pacífico.

Las suficiencias íntimas son «cúmulos de experiencias y valores siempre emancipatorios»; también se comprenden como «reservorio de construcciones mentales operativas, producto de las relaciones sociales establecidas por un grupo a través de su historia, que se concretan en elaboraciones y formas de gestión efectivas, verbalizadas integradamente en ocasiones, siendo orientaciones de su sociabilidad y su vida»; además, «son suficiencias en la medida en que no parten de las carencias, sino que insisten ante todo en un punto de partida positivo, vivificante para el individuo y su comunidad, no propiamente en una actitud permanentemente reactiva frente a los otros» (Arboleda, 2011, p. 11). De ahí que en lugar de componer una palabra se acoge una categoría localizada en el Chocó y el Pacífico, la cual comporta la multidimensionalidad del arraigo al territorio y la construcción de territorialidad histórica para acercarnos a la comprensión de la violencia armada contra los pueblos de las africanías, emberá y waunnan en el Chocó.

En este orden de ideas, acercándome a las memorias de la chocoanidad me encuentro con la práctica cultural espiritual y ecológica de la ombligada. Abordaré esta práctica desde por lo menos tres dimensiones en aras de analizar, comprender, explicar y evidenciar las implicaciones del desarraigo, el desplazamiento forzado, la migración, el destierro y el migradestierro a causa del conflicto armado en el Pacífico, en el departamento del Chocó, o como horizonte teórico-metodológico para pensar la movilidad humana, creciente en las épocas de mayor concentración de la riqueza en el planeta. El des-ombligamiento como categoría puede tener un alcance transcultural, altercultural y transcontinental de gran complejidad y adaptabilidad en las comprensiones de la hoy interpretada como «migración», puesto que la ombligada es una práctica cultural desarrollada en culturas y pueblos diversos en los continentes de África, Asia, América y Europa.

La ombligada es una práctica cultural afro y emberá, la cual, con el influjo de la modernidad líquida (Bauman, 2004), la globalización (Bauman, 2010) y las continuas colonizaciones, es cada vez menos implementada por las comunidades. Esta vincula a la persona, al renaciente, mediante el enterramiento del cordón umbilical y el cuidado del ombligo espiritual, y tridimensionalmente al territorio, a la vida y al universo simbólico de la ancestralidad, este último, como evocación al vínculo cíclico entre los vivos y las almas de los muertos-vivos que habitan el espacio, el tiempo y que acompañan la vida.

En primer lugar, el cordón umbilical se entierra en la raíz de un árbol como forma de conectar la vida con la tierra y el territorio. El árbol y el o la renaciente deben crecer, y el sujeto o sujeta debe cuidar de este. Algunas veces también se entierra en la raíz de un árbol junto a la placenta de la madre. Esto puede deberse a los saberes milenarios que relacionan el potencial de este órgano y con el cordón, mediante el cual se comunicaron madre y feto en el vientre.

En segundo lugar, encontramos la relación con la vida, pues se conecta la vida del o de la renaciente con la de otro ser vivo, una planta que generalmente da frutos; además, la ombligada se complementa con productos pulverizados de tipo vegetal, animal o metálico. Desde el *sentipensar* de estas comunidades, los productos se emplean con el ánimo de dotar a los sujetos o sujetas de alguna habilidad, talento, suerte y beneficio, esto puede ser ante una previsión de limitaciones, necesidades o como forma de protección ante la vida. Se comprende que la vida presenta el bien, el mal y la necesidad, por tanto, hay que adelantarse y preparar a la persona bajo una ética del misterio, una ética del secreto, una ética de la espiritualidad, que da lugar a la tercera dimensión. La relación de la nueva vida con las almas vivas que habitan la territorialidad construida generación tras generación.

[35]

La sabedora Dolores Mosquera, una comadrona de 96 años, comenta que «después de nacer el niño se le corta el ombligo con la cuchilla, este se corta con una pulgada de largo y allí se hacen dos nudos o amarres»; luego, «en el medio de los dos nudos se corta el ombligo y se amarra con el hilo bien ajustado para evitar hemorragia se moja una gasa con yodo ligado con aceite de comer y alcohol»; posteriormente, «se le pone una pampita de algodón y se le monta una gasa y se le pone el ombliguer»; después, «al día siguiente se le pone cebo tibio o aceite de castor para que caiga más rápido el ombligo»; finalmente, los ombligos «caen a los 3, 4 o 5 días, cuando cae a los 7 días es peligroso porque le puede caer mal de 7 días». Asimismo, se habla de otras dimensiones míticas, mágicas y espirituales de la ombligada. Cuenta la maestra María Refa Perea, de 53 años, que «después de la caída del ombligo, que puede ser a los 3, 4 o 5 días de nacido, la comadrona que está a cargo del cuidado de la madre y del niño anuncia que ya cayó el ombligo». Según cuenta la sabedora, «generalmente se reúnen los familiares más allegados para acordar quién lo va a *ombligar* por su experiencia como *ombligadora* y con qué se va a ombligar el niño o niña» (Mosquera, 2000, pp. 29-30).

Sin embargo, ahí no termina esta tradición de «ecomagicosentipensar» (Meneses, 2020) de los pueblos afro y emberá del Chocó. Por un lado, se siente y se piensa de forma atada a las vidas, es crítica del antropocentrismo y del racionalismo colonialista, abriéndose a las diversas manifestaciones de la vida y profundiza en la relación humana con los seres inanimados. De otro lado, se muestra un pensamiento mágico que concede, otorga, imagina y confiere poderes a seres de la naturaleza, transformados en inertes, sin embargo, comprendidos en un relacionamiento estrecho con el espíritu y la vida misma de la persona. En suma, la vida de la persona es posible a través de un equilibrio de fuerzas y relacionamientos con todo lo que constituye el territorio y la territorialidad. Es un *sentipensar* con el espíritu en relación con el otro, la otra y lo otro. En este sentido, la ombligada culmina con la escogencia del elemento con el que se va a ombligar reducido a zumo o ceniza.

De acuerdo con la ecomagicosentipensadora María Refa, «lo que se alcance a coger con las uñas del índice y el pulgar, después de haberlo calentado, se le introduce al ombligo», este elemento supone protección para la vida, «luego se tapa. De aquí en adelante, hasta que el ombligo sana totalmente». Se debe «evitar que el niño(a) llore demasiado para que con la fuerza no se le desprenda la protección. El ombligado(a) no debe aguantar hambre y al ser bañado no se destape el ombligo y colocarle siempre su ombligero» (Mosquera, 2000, p. 30).

En conversaciones con la maestra y cantautora chocoana de este «ecosentipensar», Zully Murillo, contaba que algunos niños y niñas enfermaron y murieron por los descuidos del ombligo y los elementos infectados con los que se realizaron algunas ombligadas. Esta tesis también fue planteada por Rogerio Velásquez (2010, p. 153), en un ensayo originalmente publicado en 1961. Del origen de las enfermedades se dice que son mandadas por Dios o «puestas» por un enemigo. La falta de instrucción no deja ver el suelo lleno de larvas de uncinariasis que se recogen por los pies, ni los mosquitos de los pozos que están cerca del rancho, ni los ataques del recién nacido que provienen del mal corte del cordón umbilical.

Esta práctica del ecomagicosentipensar no es exclusiva de las comunidades afrochocoanas. Las comunidades emberá —Katío, Chamí, Dóbida y Eperara Siapidara— del Chocó también implementan la ombligada. Esto puede ser parte de los diálogos de saberes entre poblaciones africanas y

emberá al compartir los territorios, y puede interpretarse como lo imprevisible de la *relación* y la *creolización* en términos glissantianos (Mosquera, 2000). Para las comunidades emberá, «la ombligada es un rito importante que se practica en los niños y niñas pocos días después de nacer en luna llena. En este, se untan en el ombligo sustancias preparadas para transferir cualidades de animales» (Ministerio de Cultura, s. f.). Hasta el momento no se evidencia con profundidad este proceso de compadrazgo de saberes. Conviene realizar estudios que profundizasen en los encuentros y desencuentros históricos precoloniales y poscoloniales entre los pueblos emberá y afro en el contexto chocono y colombiano, que más allá de indicar quién aprendió de quién, pudieran auscultar las claves antropológicas, sociológicas y politológicas para un proyecto de choconidad y colombianidad.

La ombligada, tanto para las comunidades emberá como afro, como lo señala Sergio Mosquera (2000), «demuestran una profunda religiosidad y hermandad, hacia los seres animados e inanimados [...] una transferencia hacia los seres humanos; de las energías que poseen otros seres de la naturaleza»; además, la ombligada cumple con una función de direccionar la vida de las personas, puesto que:

Le introduce un centro de energía vital que lo predispone para la realización de ciertas actividades, oficios o dones especiales, los que están en relación con el medio, por esto el poder que se cree adquirir a través de la ombligada es [...] una representación de la cosmovisión, y permite acceder a información sobre los hábitos, costumbres y dedicaciones económicas de la sociedad para lograr su control [...].

La presencia del oro en las ombligadas nos remite a comunidades mineras y algunas creencias que acompañan dicha actividad. Ombligar con espina de pescado es señal de hábitos alimenticios basados en la pesca, la hormiga conga nos indica la presencia constante en el monte, donde este es uno de los animales más temidos de cuya picadura hay que estar inmunizado (pp. 33-34).

Desde esta perspectiva, la relación que se construye entre el sujeto y el entorno es radicalmente distinta a la instaurada por el antropocentrismo y la concepción de propiedad privada. En el caso de las comunidades emberá del Chocó, Luis Guillermo Vasco (1973) sostiene que «el individuo se disuelve dentro de la comunidad como la materia de que ella está hecha, sin distinguirse en su seno como una sustancia aparte» (p. 10). Asimismo, sustenta que «es a través de su pertenencia a la comunidad como el hombre

[37]

puede establecer su relación con la tierra, es decir, que no se relaciona con ella como individuo, como persona aparte, diferenciada, sino más bien como una parte de la comunidad» (p. 11). Esta relación entre la persona humana y la tierra ubica a las personas, no como el centro eco-planetario y cientifista que todo lo debe controlar y modificar, sino que lo desplaza a la armonía desde y con los otros miembros de la comunidad, las otras especies y los otros seres cósmicos inanimados, «mágicoimaginados», entre otros. Sugiere, además, que «como todo indio o como un árbol, era intransplantable porque sus raíces no se podían arrancar de donde habían germinado, sino desgarrando su alma y con ella todo su impulso vital» (Castrillón, 1973, citado en Vasco, 1973, p. 12).

Este «ecosentipensar» se encuentra en el continente africano. De ahí que se plantea la ombligada como producto de la memoria intelectual y del *caminandar* de las culturas africanas que llegaron a las Américas y los Caribes a través del proceso de la esclavización. Comporta especificidades que convocan los planos de lo humano y lo divino en una relación estrecha con la tierra. Aunque no específicamente desde la ombligada, pero sí desde la perspectiva de la relación con la tierra y el territorio, resulta pertinente evocar las palabras del abuelo Zenón, de las comunidades afro del norte de Esmeraldas, Ecuador, a partir de «el mundo secreto», «leyes secretivas», «los saberes de la cabeza» y «saberes secretivos».

[38]

Nuestro mundo de saberes se divide siempre en dos mundos distintos pero complementarios: el divino y el humano. Los saberes del cuerpo se quedan en este espacio de lo humano. Los de la cabeza, en cambio, pertenecen al mundo de lo divino. Ahí se guardan los saberes de lo divino. El corazón también tiene mucho que ver con este mundo de lo divino, pero es con las manifestaciones, con las expresiones que se hacen hacia fuera. El cristiano que tiene buen corazón no aprende cosas malas porque su corazón «no le da». La cabeza más se alimenta de cosas para adentro, es lo que ahora podríamos entender como el «mundo secreto» que incluye las oraciones y los saberes para sanar el alma. Los saberes para curar el cuerpo, que son «secretivos» también, se guardan en la cabeza. La cabeza es un mundo más cerrado. Lo que se guarda en la cabeza es para proteger el cuerpo, para proteger el corazón. Los saberes de la cabeza pertenecen al individuo que los busca y los cultiva, y muchos se transmiten de una generación a otra en una suerte de pedagogía propia, con bastantes «leyes secretivas». El corazón pertenece a esta parte del mundo que se expresa hacia fuera en el compartir, en el

canto, en el baile, en la música, en la celebración. Así es como yo he aprendido de las palabras de las y los mayores (García y Walsh, 2017, pp. 295-296).

En este sentido, se encuentra una comprensión amplia frente al mundo de secretos que envuelve la ombligada en el Chocó. Según los relatos de las abuelas y personas adultas en las comunidades, los saberes relacionados con este tipo de rituales son más eficaces en la medida en que son guardados en secreto. De hecho, a estos saberes se les llama «secretos». La persona que los practica «sabe secretos». Hipotéticamente, puede plantearse que *el mundo de lo secreto* emerge como estrategia para resguardarse y enfrentar los procesos esclavistas y colonizadores en las Américas y los Caribes. Estas filosofías hacen parte del rito de la ombligada. De este modo, el elemento con el cual o por el cual se fue ombligado u ombligada debe guardarse siempre en secreto. De lo contrario, las vidas se exponen a «contras» que restan poder conferido a la ombligada. Tomando como referencia la mayora Ulda Palacios:

Esta ombligada se mantiene en secreto, porque muchos de los que fueron ombligados no saben con qué sustancias lo hicieron porque sus padres no se los dijeron. En muchas ocasiones el ombligado por medio del desempeño de su actividad la gente atina con qué elementos los ombligarón. El carácter secreto, oculto, lo llena de mayor contenido misterioso porque no se sabe, exactamente, de qué elementos o sustancias proviene el poder que algunas personas manifiestan, con ello se protege su centro de energía vital (Mosquera, 2000, p. 35).

[39]

En México también hay prácticas asociadas al cuidado y enterramiento del cordón umbilical (Demol, 2017, p. 74) de las y los niños de comunidades indígenas y afro:

Anteriormente la placenta se envolvía en una bolsa de plástico o en un petate y el padre del niño nacido la llevaba al monte, en donde la colgaba de un árbol o la enterraba cerca de un arroyo. Recién nacido el niño se baña y no se le vuelve a bañar hasta que «tumba el ombligo». El ombligo se envuelve y se cuelga del techo en la parte central de la casa o si no, cerca de la cabecera donde duerme el bebé (CDI, 2012, p. 95).

La vida del niño o la niña se protegen desde esta práctica «ecomágica» del enterramiento, el uso de sustancias para la limpieza del ombligo y la

nutrición. En el caso de los nahuas, estaba relacionada con las prácticas productivas de la comunidad que asocia la vida de los niños —es necesario profundizar para saber si es igual con las niñas— con la producción de maíz. Se supone que el niño transfiere fuerzas de crecimiento al cultivo de maíz. Luego, cuando el niño crece, debe ofrendar parte de la producción a los dioses en los momentos más importantes de su vida (Carrillo, 2009, p. 12).

De acuerdo con algunos intercambios vía correo electrónico y WhatsApp con algunos investigadores e investigadoras a propósito de las prácticas de ombligamiento en el continente africano, el pueblo Fang de Gabón, según el profesor Cyriaque Akomo Zoghe (comunicación personal, marzo 15, 2029) de la Universidad Omar Bongo de Libreville, Gabón, «la cuestión del cordón umbilical reenvía a tres realidades diferentes, pero cuyo común denominador es la tierra». En primer lugar, «se hace referencia al cordón umbilical en los Fang para expresar la pertenencia y el apego que se tiene a la tierra, a su pueblo, a su ciudad, a su provincia, a su país y a su continente». Además, el cordón umbilical representa «el principio de reivindicación y de legitimación de sus orígenes frente a una situación de discriminación territorial reconocida».

[40]

De otro lado, el cordón umbilical «remite a los fuertes vínculos que los Fang tienen con la tierra, en tanto que lugar de descanso de las almas de los ancestros y espíritus tutelares». En este sentido, «todo Fang sacraliza la tierra porque se encuentra doblemente ligado a ella». Primero, «desde su nacimiento, el cordón es enterrado bajo la tierra, con toda la carga mística que esto contiene». Igualmente, «en el momento de muerte, el difunto va a reencontrar su cordón umbilical el cual es desde entonces considerado como su doble». Así, «después de la muerte, es el cordón umbilical el que ayuda al difunto a superar los obstáculos en aras de unirse al país de los muertos, aquel de los ancestros». Por esta razón, «cuando se entierra mal el cordón umbilical, esto puede acarrear sistemáticamente repercusiones en la vida del niño y futuro adulto». También, «las mal llamadas brujas buscan a menudo el lugar de entierro del cordón umbilical en vista de retirarlo». Pero, «el objetivo visionado es la desagregación de recién nacido en el sentido en que se puede desposeerlo de todo poder innato del cual él posee para convertirlo en un hombre a secas. Es decir, hombre desprovisto de fuerza espiritual y de sabiduría» (comunicación personal, marzo 15, 2019).

Asimismo, hay otras experiencias en Gabón en los pueblos Akélé de la región de la Media Ogooue, en Lambarene. Según la profesora Kwevi Lawson de la Universidad Omar Bongo de Libreville, Gabón, «el rito del cordón umbilical se inscribe en la práctica de los rituales alrededor del nacimiento. Después del parto, el cordón umbilical es recuperado por la madre a doble título». Por un lado, «asegurar la fecundidad, la progenitura, el linaje entregado a una matrona o a una anciana que ha parido». «Este será enterrado (plantado) bajo un semillero de plátano». Asimismo, «esta (la matrona) prestará una atención particular a esa bananera». «El primer régimen que producirá esa bananera será una fuente de bendición para asegurar la perennidad de la familia». En este sentido, «las maternidades futuras de la parturienta serán determinadas por el número de régimen de bananas que nacerá de esa bananera». De otro lado, «el cordón umbilical puede también conservar una relación». También, «envuelto en una hoja después de ser amarrada por un pedazo de paño perteneciente a la parturienta», el cordón umbilical, bien cuidado, «puede servir como remedio cuando llega alguna enfermedad, como por ejemplo para sanar la epilepsia» (comunicación personal, mayo 10, 2019).

En el caso de Camerún, en la cultura Bangwa, por ejemplo, se encuentra que esta práctica es nombrada como *kelôngtôngnguo*, la plantación del cordón umbilical del niño. En esta cultura se narra que «cuando una mujer había parido, la co-esposa o la vecina que había jugado [sic] el rol de partera, enterraba profundamente la placenta al pie de una bananera de plátano a punto de madurar, y ella plantaba, en el tronco, el pedazo de bambú rafia que había servido para cortar el cordón umbilical del recién nacido». Entonces, «los miembros de la familia sabían así que no había que tocar esos bananos». Luego, «cuando el resto del cordón umbilical se caía por el desecamiento del vientre del niño, la madre lo envolvía en una hoja de plátano y lo arreglaba debajo de su cama». También, se considera que el niño o niña «estaba vinculado por su cordón umbilical a la tierra de su padre». Además, «el recién nacido estaba relacionado a un tercer elemento, la tierra, míticamente entre lo alto y lo bajo, él ingresaba en el plano cósmico sin dejar el plano doméstico» (Pradelles, 1979, pp. 238-239).

De modo que «desde que el niño Bangwa veía la luz, él era integrado a un sistema simbólico preexistente y fuertemente arraigado en diversos aspectos de la organización social tales como lo alto y lo bajo, lo seco y

lo húmedo, lo interno y lo externo». Hay que mencionar, además que «esa simbolización se organiza alrededor de una metáfora (*la cuisson*)³ evocando la alianza parental, y una metonimia expresando la filiación paterna porque el recién nacido está vinculado a la tierra de su padre por una parte de él mismo» (Pradelles, 1979, p. 239).

Aunque en el contexto de Europa estas elaboraciones culturales han sido ya extintas (Bulliard, 2018), en pueblos de África y América todavía perviven. Una continuidad de la filosofía del Muntu, del mundo Bantú africano, como lo subraya Manuel Zapata Olivella (1997), la cual «hermana en una sola familia a los difuntos y los vivos, la naturaleza, los animales, las plantas, las piedras, los astros y las herramientas». En esta misma dirección, sostiene que el Muntu es «la más profunda conciencia ecológica del hombre primigenio, olvidada por los depredadores y polucionadores de la vida» (p. 343). Una perspectiva que se reproduce y se reinventa en contextos de las africanías del Ecuador, por ejemplo, cuando se plantea que «la tradición manda sembrar para alimentar el cuerpo y sembrar para alimentar la cabeza». Habría que decir también que «desde la visión de la comunidad de origen africano del norte de Esmeraldas, el cuerpo es esta parte de materia muy pegada a la naturaleza, muy pegado a la madre montaña o madre tierra». Todavía cabe señalar que «según lo que las y los mayores dicen, el cuerpo tiene que ser devuelto algún día a la madre tierra porque de allí vino y con sus dones se alimentó» (García y Walsh, 2017, pp. 290-309).

[42]

Por lo tanto, la relación de la persona con la tierra está mucho más allá de la relación de propiedad, sobrepasa constructos de mera movilidad y pérdida material con valor comercial, para establecer un plano más complejo de tejidos entre lo filosófico, lo espiritual, lo botánico, lo biológico, lo ambiental, lo antropológico, lo sociológico, lo politológico, lo psicológico, lo económico, entre otros.

Así, el des-ombligamiento comporta una lectura densa y profunda de las afectaciones que la violencia armada ha generado contras los pueblos de

³ *La cuisson* es una traducción al francés de la palabra *a yame* en lengua Fang, que significa cocer. En términos profundos en la cultura Fang en el África Central, es la incorporación del niño en la cultura y la mística de su comunidad (Jeanne Rosine Abomo, profesora y doctorante de Camerún, perteneciente a la cultura Fang, comunicación personal, 9 de junio, 2020).

América y los Caribes. Esta concepción evoca la memoria de la esclavitud y las tratas sobre el *Atlántico negro* hasta la guerra fratricida que impacta en la actualidad a los pueblos afro, emberá, waunnan, campesinos criollo-mestizos, entre otros, en el contexto de la región Pacífica y particularmente en el Chocó. Asimismo, la guerra y la movilidad las comprende como una continuidad del primer capitalismo (Mbembe, 2016) que actualmente se expresa con finura como neoliberalismo y extractivismo en tiempos del multiculturalismo (Arboleda, 2019b), integrando capitalismo-animismo, el devenir negro del mundo (Mbembe, 2016). Ese *plusdolor* (Urrutia, 1935) en la piel que «no nos deja respirar» a veces, ante los cuales históricamente las africanías se han revelado integrando pulmones y creando nuevos aires desde «la adaptación y la afirmación» (Zapata, 1989, p. 95).

La muerte inesperada, *sin Dios mandar a llamar*, causada por la violencia armada, interrumpe los ciclos de esta vida espiral cargada de universos simbólicos elaborados durante siglos. Las desapariciones, el descuartizamiento, los asesinatos selectivos, las masacres, los asesinatos públicos, los bombardeos, la imposibilidad de llorar y enterrar a los asesinados, los reclutamientos, la utilización, las violaciones sexuales, la explotación «civilizada» de los ecosistemas, la contaminación de los ríos, el «urbanismo», entre otras prácticas conexas a la necropolítica (Mbembe, 2003) y el necrocapitalismo (Banerjee, 2008) traumatizan a los pueblos, interrumpen, modifican y destruyen los *ecomagicosentipensares*. En este sentido, trastocan la relación con el cuidado de la vida, la disposición del cuerpo, que en su muerte debe ser «llorado, *entumbado*», tener su «cristiana sepultura» y «no quedarse en pena».

El alma en pena, desde esta concepción, evidencia ese des-ombligamiento o des-ombligada. La violación al *Muntu* por la «loba blanca», como lo representa Zapata (1992) en su novela *Changó, el Gran Putas*, esa relación entre las diferentes formas de vida, existencia de las especies y los universos simbólicos de esta relación. Sin embargo, se debe agregar que el des-ombligamiento, como macrosistema pigmentocrático, se reproduce contra la o el sujeto individual o colectivo des-ombligado en cada escenario al cual se intente pertenecer. Es decir, es notorio que la o el des-ombligado, en la búsqueda de salvaguardar la vida al salir de zonas rurales o municipios periferizados, llega a zonas urbanas y ciudades a sumarse al rincón de los marginalizados, donde además se encuentran con iguales, similares u otros circuitos de la violencia, quienes le aseguran nuevos des-ombligamientos.

Este riesgo aumenta cuando se es líder en la comunidad o, en el peor de los casos, los grupos logran tener tanto control que no hay tiempo ni espacio, tampoco cuerpo, que se les escape.

No obstante, en estos contextos emerge el *continuum* de la periferización y periferización racializada en el seno de las instituciones, que no solo se evidencia en las formas de acogida e intervención inicial sobre estos pueblos, sino también en los planos de las construcciones de políticas públicas, las perspectivas urbanísticas —las reubicaciones en el mejor de los casos, por ejemplo—, los microsistemas educativos, las vinculaciones laborales y explotación laboral, en los cuales las personas des-ombligadas no tienen un lugar desde la dignidad inherente, por tanto, historizadas, cultas, creativas y con capacidades, al contrario, se les sitúa como «desplazados», lo que implica, en gran medida, perder la calidad de persona, no pertenecer, estereotipada —violentas, guerrilleras, bandidos, ladrones, entre otros—, culpabilizada, vaciada de posibilidad, con destino de precariedad perenne, «sujetos que afean la ciudad». El racismo y la discriminación racial se convierten en «el aire que se respira» en la cotidianidad. El macrosistema logra movilizar dispositivos para que el día a día se haga más hostil.

[44]

Entonces, el des-ombligamiento es una categoría que logra, en el marco del conflicto, en el sentido en que lo plantea Arboleda (2019a), brindarnos posibilidades de analizar y comprender las afectaciones e impactos colectivos desde «la justicia histórica», por tratarse del contínuum de un ciclo infernal, el racismo como entramado de poder político y económico, que se instaura en la modernidad con la *invención de África* (Mudimbe, 1988), *la invención de América, la invención del tercer mundo* (Escobar, 2007) y el orientalismo (Said, 1990), dando lugar a la estructura económica capitalista actual y, en esta medida, avanzar hacia procesos de movilización y reparación de las y los des-ombligados, particularmente, desde los marcos del arraigo colectivo, evitando sobre todo perderse en medidas reparativas individualistas occidentales u occidentalistas que violentan los tejidos psíquicos, sociales, culturales, políticos, económicos, afectivos, espirituales, entre otros, elaborados en la vasta historia de vida colectiva.

Conclusiones

Como ha sido planteado, los conceptos de destierro, desarraigo, desplazamiento forzado, migración, movilidad forzada, emigración, refugio e inmigración no logran demostrar las múltiples dimensiones psíquicas,

espirituales, sociológicas, antropológicas, filosóficas y económicas inmersas en la experiencia de quienes huyen de sus lugares de origen «buscando mejora» (Arboleda, 2012). Las categorías silencian u ocultan las trayectorias históricas de esta experiencia para personas de grupos racializados del mundo-sur, quienes portan «la desdicha genealógica» (Lavou, 2003) y, sobre todo, se distancian de las implicaciones de la imposición del modelo capitalista multiculturalista por parte de los «imperios» esclavistas y colonialistas como único horizonte de progreso en los países nombrados «en vía de desarrollo».

En este sentido, curiosamente zigzaguean «la acumulación por desposesión» como epifenómeno central del des-ombligamiento; asimismo, no es casual que los países concentradores de la riqueza mundial sean los principales receptores de la población des-ombligada, pues la personas siguen la travesía de su propia riqueza; igualmente, tampoco es casualidad que en estas regiones del mundo —Europa y Estados Unidos— emerjan discursos radicales contra la movilidad humana y se reproduzca la precariedad en la cual siempre gana el gran capital vía explotación.

Por lo tanto, el des-ombligamiento permite no solo recuperar estas profundas improntas de violencias acumuladas durante siglos, sino que abre senderos hacia comprensiones ecológicas, mágicas, espirituales y humanistas respecto a la relación persona humana y territorio. Este último deja de ser una cosa poseída e inerte para convertirse en condición *sine qua non* para la pervivencia de la vida humana y de miles de otras especies. Entonces se recrea una relación de interdependencia que evoca los urgentes llamados a la humanidad para pensar en alternativas de vida que reduzcan a las más mínimas proporciones la aceleración del cambio climático, por consiguiente, este pone de relieve una relación profunda persona-tierra interrumpida por modelos económicos que han derivado o impulsado procesos de *infraviolencia*.

Esto implicaría, consecuentemente, que la comunidad académica, legisladores e instituciones internacionales concernidas implementaran lecturas a los marcos normativos y convenciones; que motivaran la revisita de los fenómenos y sus marcos comprensivos; también debe provocar miradas mucho más críticas respecto a los procesos de memoria, reconocimiento —más no integración o asimilación—, verdad, justicia, reparación, restablecimiento de derechos, la escolarización de la niñez, reconciliación, *buen vivir* y *vivir sabroso*.

Referencias bibliográficas

1. Acosta, Alberto. (2012). Extractivismo y derechos de la naturaleza. En: Santos, Boaventura de Sousa y Grijalva Jiménez, Agustín (eds.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador* (pp. 157-177). Quito: Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg.

2. Almario, Oscar. (2004). Dinámica y consecuencias del conflicto armado colombiano en el Pacífico: limpieza étnica y desterritorialización de afrocolombianos e indígenas y «multiculturalismo» de Estado e indolencia nacional. En: Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (eds.). *Conflicto e (in)visibilidad. Retos de los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 73-120). Popayán: Universidad del Cauca.

3. Antón Sánchez, John. (2004). La guerra y sus efectos socioculturales, étnicos y políticos en la región pacífica: territorio, proyecto de vida y resistencia de los afrodescendientes. En: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) (org.). *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 741-758). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

4. Arboleda, Santiago. (2011). *Le han florecido nuevas estrellas al cielo: suficiencias íntimas y clandestinización del pensamiento afrocolombiano*. [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

5. Arboleda, Santiago. (2015). «Pa'dónde vas Nazareno con esa pesada cruz». *Meandros de los afrocolombianos migradesterrados* (Edición de Kindle). Quito: Abya-Yala.

6. Arboleda, Santiago. (2016). *Le han florecido nuevas estrellas al cielo: suficiencias íntimas y clandestinización del pensamiento afrocolombiano*. Santiago de Cali: Poemia.

7. Arboleda, Santiago. (2019a). Rutas para perfilar el ecogenoetnocidio afrocolombiano: hacia una conceptualización desde la justicia histórica, *Nómadas*, 50, pp. 93-109.

8. Arboleda, Santiago. (2019b). Racismo global y migradestierro en la óptica intercultural. En: Campoalegre, Rosa y Ocoró, Anny (eds). *Afrodescendencias y contrahegemonías. Desafiando al decenio* (pp. 233-256). Buenos Aires: Clacso.

9. Arcos, Arleison. (2018). Imagoloquía. ¿Qué lugar ocupa la imagen en la producción de un discurso político? En: Ocoró Loango, Anny y Alves, María (orgs.). *Negritudes y Africanidades na América Latina e no Caribe* (pp. 110-115). Brasília: Associação Brasileira de Pesquisadores Negros.

10. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 428 (v). (14 de diciembre de 1950). Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf>

11. Asamblea General de las Naciones Unidas. (28 de julio de 1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

12. Asamblea General de las Naciones Unidas. (31 de enero de 1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
13. Bauman, Sygmun. (2004). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
14. Bauman, Sygmun. (2010). *La globalización. Consecuencias humanas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
15. Banerjee, Subhabrata. (2008). Necrocapitalism. *Organization Studies*, 29 (12), pp. 1541-1563. <https://doi.org/10.1177/0170840607096386>
16. Bulliard Salgat, Florence. (2018). Rites et croyances autour du PLACENTA. *Le Centre Pleine Lune*. <https://centrepleinelune.com/wp-content/uploads/2018/06/travail-florence-placenta2018-1.pdf>
17. Carrillo, César. (2009). El origen del maíz naturaleza y cultura en Mesoamérica. *Ciencias*, 92-93, pp. 4-13.
18. Comisión de la Verdad. (30 de junio de 2020). *Historias afro en Bogotá y Soacha: entre migraciones y resistencias* [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=e3t_i-iF8Hs
19. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2012). *Informe final de la Consulta para la identificación de comunidades afrodescendientes*. México, D. F.: CDI.
20. Demol, Céline. (2017). *Protección y cura. Medicina tradicional en comunidades negras de la Costa Chica, Oaxaca*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad.
21. Escobar, Arturo. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: El Perro y La Rana.
22. García, Juan y Walsh, Catherine. (2017). Sobre pedagogías y siembras ancestrales. En: Walsh, Catherine (ed.). *Pedagogías decoloniales: Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir. Tomo II*. (pp. 290-309). Quito: Abya-Yala.
23. Glissant, Édouard. (1996). *Introduction á une poétique du divers*. Paris: Gallimand.
24. Harvey, David. (2005). El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*, 2004, pp. 99-129.
25. Kurekova, Lucia. (2010). *Theories of Migration: Critical Review in the Contexts of EU East-West Flows*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
26. Lavou, Victorien. (2003). *Du migrant-nu au citoyen différencié*. Perpignan: Presses Universitaires de Perpignan. <https://doi.org/10.4000/books.pupvd.27499>
27. Mbembe, Achille. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15 (1), pp. 11-40. <https://doi.org/10.1215/08992363-15-1-11>
28. Mbembe, Achille. (2016). *Crítica de la razón negra. Ensayo sobre el racismo contemporáneo*. Barcelona: NED.

29. Meneses Copete, Yeison A. (2020). El río sigue siendo el río. Infancia y resiliencias interseccionales: Des/obligamientos en el departamento del Chocó, 1991-2020. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Perpignan, Perpignan.

30. Ministerio de Cultura. (s. f.). Caracterización de la población indígena de Colombia. Embera-Dóbida. Gente del Río. <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20EMBERA-D%C3%93BIDA.pdf>

31. Molano, Alfredo. (2005). *The Dispossessed. Chronicles of the Desterrados of Colombia*. Chicago: Haymarket.

32. Mosquera, Sergio. (2000). Visiones de la espiritualidad afrocolombiana. Quibdó: IIAP.

33. Mudimbe, V. Y. (1988). *The Invention of Africa*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University.

34. Olaya, Ángela. (2015). La frontera Colombia-Ecuador: estrategias de asentamiento y movilidad de las comunidades afrocolombianas. *Revista NuestrAmérica*, 3 (6), pp. 98-113.

35. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Glosario de la OIM sobre migración*. Ginebra: OIM.

36. Oslender, Ulrich. (2004). Geografías del terror y desplazamiento forzado. En: Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (eds.). *Conflicto e (in)visibilidad. Retos de los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 35-52). Popayán: Universidad del Cauca.

37. Pleyers, Geoffrey. (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI. Perspectivas y herramientas analíticas*. Buenos Aires: Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctvnp0kds>

38. Pradelles de Latour Dejean, Charles-Henri. (1979). La symbolique des rites de la naissance chez les Bangwa au Cameroun, *Enfance*, 32 (3-4), pp. 237-240. <https://doi.org/10.3406/enfan.1979.2674>

39. Said, Edward. (1990). *Orientalismo*. Madrid: Libertarias/Prodhuvi, S.A.

40. Urrutia, Gustavo E. (1935). El plus-dolor. *Islas*, 1 (3), pp. 34-35.

41. Vasco, Luis Guillermo. (1973). Desarrollo histórico de la relación hombre-tierra en el Chamí. <http://www.luguiva.net/admin/pdfs/DESARROLLO%20HISTORICO%20DE%20LA%20RELACION%20HOMBRE-TIERRA%20EN%20EL%20CHAMI.pdf>

42. Velásquez, Rogerio. (2010). Apuntes socioeconómicos del Atrato Medio. En: Patiño, Germán (comp.). *Ensayos escogidos* (pp. 133-213). Bogotá, D. C.: Ministerio de Cultura.

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

44. Yie Garzón, Maite. (2016). Narrando (desde) el despojo. Mediaciones morales y conceptuales de la noción de despojo en las luchas de los sectores populares rurales de los Andes nariñenses. *Revista colombiana de Antropología*, 53 (2), pp. 73-106. <https://doi.org/10.22380/2539472X40>

45. Zapata Olivella, Manuel. (1989). *Las claves mágicas de América*. Bogotá, D. C.: Plaza & Janes.

46. Zapata Olivella, Manuel. (1992). *Changó, el Gran Putas*. Bogotá, D. C.: Rei Andes.

47. Zapata Olivella, Manuel. (1997). *La rebelión de los genes, el mestizaje americano en la sociedad futura*. Bogotá, D. C.: Altamir.

Artículos



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

8.5 x 9 cm

2022

Medellín



El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014*

Patricia Herrera-Kit (Colombia)**
Juan Pablo Centeno (Colombia)***

Resumen

Explicar el fenómeno del cambio de política es una pretensión frecuente en el campo de análisis de políticas públicas. Los instrumentos de política reciben creciente atención como unidad de análisis que ilustra los patrones de transformación en el proceso de diseño de las políticas. En este artículo se exploran los cambios en el uso de instrumentos de política en los procesos del *policy making* del orden nacional en Colombia. Para esto se identifican, sistematizan y clasifican 822 instrumentos de política en veinte documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) entre 1993 y 2014 entendidas en el marco de planeación estatal en Colombia como políticas públicas. La evidencia revela que estos instrumentos tienden a dar prelación a intervenciones normativas y regulatorias en reemplazo de intervenciones monetarias. Los documentos Conpes, en algunos casos, trazan enunciados que no clarifican el alcance operativo de los instrumentos de política, pero con potencial para la definición de acuerdos entre distintos organismos gubernamentales.

[51]

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Análisis de y para las políticas públicas de la Línea de Administración Pública, políticas públicas y gobernanza* del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (Opera), Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Los autores agradecen el apoyo de María José Mateus Granda y Juan José Cortés Niño, estudiantes de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, por su apoyo en la consolidación de la base de datos de documentos Conpes que, entre otros, sirve como insumo de análisis para este texto.

**Magíster en Acción Pública, Poder y Territorio. Doctora en Estudios Políticos. Docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: patricia.herrera@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-5225-3486 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=i9o9cycAAAAJ&hl=es>

*** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Docente investigador del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (Opera), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: juan.centeno@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-8068-4267 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=hOgm1i8AAAAJ&hl=es>

Palabras clave

Políticas Públicas; Instrumentos de Política; Cambio de Políticas; Referencial de Política; Documentos Conpes; Colombia.

Fecha de recepción: junio de 2021 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2021

Cómo citar este artículo

Herrera-Kit, Patricia y Centeno, Juan Pablo. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 51-77. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a03>

Policy Instruments Change in Colombia. Analysis of CONPES Social Policy Documents, 1993-2014

Abstract

To explain the phenomenon of policy change is a frequent attempt in the policy analysis academic field. Here, policy instruments receive increasing attention as a unit of analysis that illustrates transformation patterns in policy making. In this paper we explore the changes in the usage of policy instrument concept in policy making processes at the national level in Colombia. To do so, we identify systematized and classified 822 policy instruments in twenty documents issued by the National Council for Economic and Social Policy (Conpes) between 1993 and 2014, understood as public policies in Colombian state planning framework. The evidence reveals that these instruments tend to give priority to normative and regulatory interventions in replacement of monetary interventions. We find that Conpes documents, in some cases, outline statements that do not clarify the policy instruments operational scope, but have the potential to define agreements between different government agencies.

Keywords

Public Policy; Policy Instruments; Policy Change; Policy Referential; CONPES Documents; Colombia.

Introducción

No es extraño que la literatura de análisis de políticas públicas dedique un significativo espacio de reflexión al estudio del cambio (Cruz, 2012; Hassenteufel, 2008; Genieys y Hassenteufel, 2012). Enfoques teóricos adscritos a diversas posturas ontológicas, tanto positivistas como constructivistas, detienen su mirada en la cuestión. Y este énfasis en el estudio del cambio no es fortuito. La esencia y el sentido de las políticas es la transformación, es el cambio, la solución o, cuando menos, la gestión, si se lee a partir de las perspectivas sistémicas (Baser y Morgan, 2008), de las situaciones entendidas socialmente como problemáticas. La irrupción de los actores como factores explicativos del proceso y contenido de la acción pública y, con ellos, la llegada a la disciplina del interés por el estudio de las ideas subraya la naturaleza mutable de las políticas y, al mismo tiempo, refuerza la necesidad de aproximarse al análisis del cambio de y en las políticas.

Este artículo no se aleja de este propósito, pero a la vez pretende tender puentes con la noción de instrumentos de política que, si bien se aborda en trabajos como los de Peter Hall (Hassenteufel, 2008), no sugiere recoger la complejidad de las implicaciones que la polisemia del concepto implica para el proceso de diseño de las políticas.

La popularidad de la noción de instrumento de política lo ubica en medio de diversas prácticas institucionales y definiciones que suelen representar un amplio abanico de posibilidades, lo que la hace difusa, pero a la vez imprescindible, pues la acción pública se relaciona de manera indisociable con los instrumentos de política. En este orden de ideas, el concepto de instrumentos de política hace parte del lenguaje institucional que, de forma explícita o implícita, en los últimos años ha sido evocada sin que por eso exista un consenso sobre su definición, contenido y formas de hacer.

En este contexto, el interés de este artículo se dirige hacia la exploración de los posibles cambios que se han podido dar en el uso de instrumentos de política en los procesos de diseño de políticas en Colombia. Este interés parte del reconocimiento de que la acción pública no solo es un ejercicio técnico (Ordóñez, 2013), por el contrario, es producto de la acción e intervención de actores que, con base en sus esquemas cognitivos, moldean, inciden y transforman no solo el contenido sustantivo de las políticas, sino —y aquí el aporte exploratorio de la investigación— las técnicas de su formulación y puesta en marcha. Así, no solo evoluciona el contenido de las políticas, sino la forma de diseñar los documentos de política para que estos puedan ser operativizados a través de los instrumentos de política, poniendo a prueba las propuestas analíticas existentes.

En esta intersección, entre el cambio en la acción pública y el uso que en su contexto se da a los instrumentos de política a lo largo de los años en Colombia, se ubica el presente artículo. El ejercicio es de carácter instrumental, por lo que acude a una muestra no probabilística de documentos de política social del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), publicados en el portal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el fin de explorar los cambios en el uso de instrumentos de política en los procesos del *policy making* por parte de la entidad rectora de la planeación en Colombia.

1. Una reflexión conceptual

La literatura de análisis de políticas públicas cuenta cada vez con un más amplio volumen de producción dirigida a definir la noción de instrumento de política, cuyos contornos y contenidos varían en función de la corriente epistemológica. Cuáles son, cómo se adaptan en cada práctica local, qué uso tienen, son, entre otros, los elementos distintivos de cada postura. No obstante, las variaciones pueden ser también de otro orden.

[54] Para el interés particular de esta investigación, es notoria la diversidad del uso y, en especial, acepciones de la noción de instrumentos en el lenguaje y la práctica institucional nacional. En consecuencia, de forma similar a como sucede con la noción de política pública, cuya usabilidad cotidiana es producto, entre otros, de una compleja amalgama entre el histórico influjo del derecho administrativo en la gestión de lo público (Muller, 2007), con la confusión entre los conceptos de programas, planes, lineamientos, medidas, ejes y demás modismos institucionales (Roth, 2010) el sentido desde el cual se operativiza lo que se entiende como instrumento de política también cuenta con un amplio espectro.

1.1 Una necesaria adaptación de la noción del cambio en políticas públicas

Teniendo en cuenta lo esbozado, no es equivocado sostener que la manera como se delimita y se elige un tipo de instrumento u otro no es producto de una decisión exclusivamente técnica (Rist, 1998). Por el contrario, la selección es resultado de los esquemas cognitivos a partir de los cuales los tomadores de decisión enmarcan no solo el problema a ser abordado, sino, en este caso, los medios o instrumentos con los cuales vislumbran resolverlo (Lascoumes y Le Galès, 2007). En este sentido, al igual que las políticas, los instrumentos son un producto y construcción social cuyo uso y contenido es dinámico.

No obstante la anterior constatación, los estudios de análisis de políticas se centran, en especial, en el cambio en las políticas (Muller, 2005), y como lo anuncian Bruno Palier e Yves Surel (2010) a partir de sus trabajos seminales, el estudio del cambio ha agotado un proceso de acumulación de conocimiento que parte de una malla interpretativa de transformaciones lentas y marginales, y pasa por esquemas más complejos que, tomando distancia con las vertientes que centran su atención en los cambios rápidos y radicales, hoy permiten explorar los grados y tipos de cambios, así como diferenciarlos en los diversos ámbitos de la estructura político-administrativa (Faure, Leresche, Muller y Nahrath, 2007) de los países. A partir de lecturas sectoriales, otros trabajos sugieren líneas de indagación relacionadas con transformaciones en las organizaciones e instituciones, agendas y discursos, y modelos y enfoques de política (Centeno, 2020). En Colombia, algunos estudios indagan sobre el impacto de los cambios de política —*politics*— y de política pública —*policy*— nacional en ámbitos de gestión territoriales (Granada, 2017).

Dichos estudios se abordan desde las más diversas posturas epistemológicas. Así, en el neoinstitucionalismo se ubican nociones como el incrementalismo o el *path dependence* (Eslava, 2010; Fontaine, 2015; Roth, 2006; Wiesner, 1997). El modelo del equilibrio puntuado, a partir del análisis de factores exógenos y endógenos (Fontaine, 2015), ofrece alternativas para comprender las modificaciones de las respuestas estatales. El marco de corrientes múltiples, a su vez, propone observar el cambio en función de la convergencia de problemas, soluciones posibles y el debate político en ventanas de oportunidad capitalizadas por emprendedores de política (Kingdon, 1984). Para otros enfoques, el tipo de redes de política define el tipo de cambio de política (Howlett, 2002; Adam y Kriesi, 2007). Incluso los estudios de corte narrativo aportan elementos para reconstruir el cambio. Por su parte, el esquema del análisis de coaliciones de causa de Paul Sabatier (2010) permite observar cómo y por qué las políticas se perpetúan o cambian en función de la configuración de los actores y sus intereses, así como las creencias que incorporan las políticas (Surel, 2000). Y de manera más reciente, a partir de un ejercicio de adaptación conceptual, trabajos como los de Robayo Castro y Patricia Herrera-Kit (2021) estudian el cambio desde la perspectiva de la teoría general de los sistemas sociales.

En este contexto de acervo del estudio del cambio, tal vez la postura que mayor atención le otorga a los instrumentos de política es la de Peter Hall (Fontaine, 2015; Genieys y Hassenteufel, 2012; Zamora, 2021; Parsons, 2009; Roth, 2008; Surel, 2000). Este autor integra los instrumentos en su esquema

analítico para dar cuenta de los grados de cambio que pueden ser más o menos moderados en función del componente que se altere en el contenido de la política. Así, para Hall, el grado intermedio del cambio sucede a raíz de la modificación en los instrumentos a través de los cuales las políticas intervienen el problema o avanzan en el logro de sus objetivos. Dicha propuesta centra su atención en el contenido de las acciones que, en tanto instrumentos, operativizan la política. ¿Pero qué se entiende por instrumento y por qué se elige un tipo u otro de instrumento? Pese a su utilidad y capacidad explicativa, el esquema propuesto por Hall no avanza en el análisis de cómo se configura ni cómo cambia el sentido en que el tomador de decisión encuadra el tipo de instrumento por medio del cual se implementará una acción pública.

En este contexto, y pese a la ausencia de una mirada conceptual que permita develar los sentidos desde los cuales se privilegia un instrumento u otro, dichos encuadres cambian, por lo tanto, el análisis del tipo de instrumentos que se prioriza puede, por un lado, dar cuenta del referencial (Muller, 1998; 2006; 2016) a partir del cual el tomador de decisión estructura la solución al problema. En otras palabras, la selección de un tipo de instrumento da indicios sobre la interpretación de las causas y, en consecuencia, el tipo de intervenciones privilegiadas. Pero, por otro lado, la elección del instrumento da cuenta del alcance o contenido de los incentivos a través de los cuales se espera reconfigurar, resolver o gestionar el problema público y, en ese sentido, de los «modos de gobernar» (Lascoumes y Le Galès, 2007). Así, los instrumentos de política pueden ser interpretados desde la perspectiva de los análisis cognitivos y, siguiendo el esquema argumentativo de Stéphane Nahrath (2010), como «objetos objetivizantes».

[56]

Para los autores que trabajan en la línea del referencial, la acción pública no solo no se limita a la solución de problemas públicos (Puella-Socarrás, 2007), por el contrario, se trata de un esquema analítico que permite develar la relación con el mundo (Herrera-Kit, Cuervo y Lugo Upegui, 2019; Holguín, 2017; Muller, 2008). Así, la política es producto de una construcción social en cuyo contexto hay un proceso de encuadre que, por un lado, permite interpretar la realidad desde una particular estructura de cognición de lo social y, a la vez —o en consecuencia— intervenir la realidad a través de acciones que conduzcan al estado deseado de las cosas (Herrera-Kit, Cuervo y Lugo Upegui, 2019).

En este contexto, el análisis de las políticas o de su cambio no solo da cuenta de la transformación de la acción pública, sino de las maneras, de los sentidos desde los cuales el Estado entiende y moldea la sociedad. Por eso se trata de entender las «instituciones institucionalizantes» (Nahrath, 2010), haciendo uso

de los conceptos que, desde la sociología, Pierre Bourdieu (1997) propone para dar cuenta no solo de los efectos moldeadores de las «estructuras estructurantes» del Estado, sino los procesos de disputa que se presentan para controlar o determinar los encuadres que delimitan las formas de ser y hacer dentro del orden social.

En el marco de esta lectura sociologizante de la acción pública (Muller, 2000), los instrumentos de política pueden ser entendidos como los medios que operativizan el referencial de la acción pública y permiten dar cuenta de los sentidos desde los cuales el medio central decisional se ubica frente a los problemas y al papel que, a través de su gestión, cumple el Estado frente a la sociedad, y los problemas socialmente entendidos como tales. Para avanzar en la comprensión de la evolución de dichos instrumentos se puede acudir a las distintas tipologías que la literatura ha venido construyendo.

1.2 El debate sobre la noción de instrumentos de políticas

Los instrumentos de política son los medios o mecanismos que llevan las políticas públicas a la realidad (Hood, 2007; Salamon, 1981). Estos materializan su contenido y sus propósitos, al tiempo que estructuran discursos en torno a la política, regulan la interacción entre actores e ilustran las posibles formas de gobernar (Howlett, 1991; Lascoumes y Le Galès, 2007). Se trata de «técnicas de gobernanza» de carácter genérico que disponen del poder y los recursos del Estado para el logro de determinados objetivos gubernamentales asociados al cambio social (Vedung, 1998, Howlett, Mukherjee y Woo, 2018). Dichas técnicas integran un contenido de acción determinado y expresan la fuerza autoritativa del gobierno en la sociedad (Vedung, 1998), de modo que operan en función no solo de sus características intrínsecas, sino también del contexto, los actores y las instituciones que convergen en su diseño e implementación (Linder y Peters, 1993; Rist, 1998). Esto reitera, en sintonía con los estudios cognitivos de las políticas públicas, que los instrumentos, además de ser un resultado técnico, son un producto social, y si bien existen distintas clasificaciones de los instrumentos de política,¹ la mayoría tiende a coincidir en al menos cuatro tipologías: instrumentos legislativos y regulatorios; instrumentos económicos y fiscales; instrumentos basados en información y comunicación; e instrumentos basados en acuerdos e incentivos.

¹ Otras taxonomías se basan en las capacidades y recursos para la intervención estatal (Hood, 1983; Vedung, 1998); en las premisas de comportamiento social que los instrumentos adoptan (Schneider e Ingram, 1990); en los determinantes de la selección de instrumentos (Linder y Peters, 1993; McDonnell y Elmore, 1987); y en las relaciones políticas durante la implementación (Lascoumes y Le Galès, 2007).

1.2.1 Instrumentos legislativos y regulatorios

Los instrumentos de tipo normativo representan la forma de intervención más tradicional de los gobiernos y expresan la capacidad del Estado para imponer su fuerza autoritativa de manera legítima para obligar a los distintos actores a actuar de un modo determinado a través de dispositivos legales y regulatorios (Hood, 1983; Lascoumes y Le Galès, 2007; Schneider e Ingram, 1990). Este tipo de instrumentos imponen mandatos que, si bien no implican técnicas monetarias, sí pueden generar costos, ya sea para el gobierno, en tanto costos de aplicación, o para el público, en tanto costos de cumplimiento (McDonnell y Elmore, 1987).

Para Evert Vedung (1998) los instrumentos normativos pueden ser prescriptivos —positivos— cuando ordenan hacer algo o proscriptivos —negativos— cuando imponen prohibiciones. Para el autor, estos últimos pueden ser de varios tipos: según se impongan prohibiciones sin condiciones, aquellas que incluyen excepciones o aquellas que requieren de previa notificación para aplicar sus excepciones. En suma, los instrumentos normativos plantean declaraciones con capacidad vinculante que operan bajo una lógica de obediencia por parte del público frente a los mandatos de autoridad de los gobiernos (Schneider e Ingram, 1990).

1.2.2 Instrumentos económicos y fiscales

Estos son instrumentos que implican «el uso de técnicas y herramientas monetarias ya sea para recaudar recursos a ser redistribuidos (impuestos, tasas) o para dirigir el comportamiento de los actores (a través de subsidios o de deducciones de gastos)» (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 13. Traducción propia). En ese sentido, pueden ser interpretados de distintas formas: para Christopher Hood (1983) se trata de las capacidades con que cuenta el gobierno en términos de recursos fungibles o activos para definir incentivos que incidan en el comportamiento de los individuos; en consecuencia, asumen el carácter «racional y maximizador» de los individuos que responden a incentivos de distinto tipo —estímulos, cargos, sanciones e incluso la fuerza— (Schneider e Ingram, 1990). Esta definición puede incluir pagos monetarios a terceros como contraprestación por la producción de bienes o servicios, e inversiones públicas para la generación de capacidades a futuro en términos materiales, intelectuales o de capital humano (McDonnell y Elmore, 1987).

Por último, para Vedung (1998) los instrumentos económicos pueden ser monetarios o en especie. Los primeros son, a su vez, positivos, en tanto implican entregar recursos —transferencias monetarias, subsidios—, o negativos, en tanto implican recaudo de recursos —impuestos, tasas, tarifas—. Por su parte, los

instrumentos económicos en especie implican típicamente la provisión de bienes y servicios de manera directa por el gobierno.

1.2.3 Instrumentos basados en información y comunicación

En esta categoría se encuentran aquellos instrumentos que aprovechan la centralidad de los gobiernos en redes de información para exhortar, persuadir e incidir en el comportamiento de los agentes a partir de la transferencia de conocimiento (Hood, 1983; Vedung, 1998). Estos representan un cambio en el relacionamiento entre gobierno y ciudadanos, así como nuevas fuentes de legitimidad distintas de la autoridad, tales como la argumentación, la consulta y la persuasión (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Vedung (1998) clasifica estos instrumentos en indirectos cuando implican alguna mediación para su difusión —radio, televisión, vallas, internet— y en directos cuando la comunicación entre el gobierno y el público es interpersonal —talleres, audiencias, consultas, conferencias—. Por su parte, Anne Schneider y Helen Ingram (1990) identifican dos tipos de instrumentos: primero, aquellos basados en la generación de capacidades por medio de mayor información, educación y entrenamiento, estos corrigen limitaciones en capacidades o asimetrías de información que dificultan la toma de decisiones por parte de los actores a partir de incentivos; segundo, instrumentos simbólicos o exhortatorios que movilizan a los actores a través de valores y creencias, estos apelan a la persuasión para garantizar el cumplimiento, apoyo y uso de la política, pues se asume que los actores no solo se movilizan a partir de incentivos legales, económicos o de información, sino también a partir de sus creencias.

[59]

1.2.4 Instrumentos basados en acuerdos e incentivos

Para Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (2007) este tipo de instrumentos, sobre los que poco se ha investigado, expresan un cambio en el papel tradicional del Estado, en cuyo contexto asume un papel de coordinación y movilización más que de mando, y otros actores se involucran en el desarrollo de sus funciones a modo de intercambio, las cuales implican la transferencia de autoridad entre agencias gubernamentales y otros actores con el fin de aumentar la eficiencia en la acción pública, lo que conduce a una apertura en el régimen de provisión de bienes y servicios (McDonnell y Elmore, 1987). Este cambio del papel del Estado, producto, entre otros, de la necesidad de compensar la compartimentalización resultante de los modelos clásicos de la nueva gestión pública, conduce a una creciente inclusión de estrategias de articulación interinstitucional organizada a través esquemas de coordinación interinstitucional más o menos formal, vertical

u horizontal, jerárquica o colaborativa (Herrera-Kit, Balanzó Guzmán, Parra Moreno y Rivera Chávez, 2021).

Esto coincide con los cambios en los paradigmas de la administración pública en los que la idea de gobernanza cobra mayor fuerza y los instrumentos de política resultan ser una unidad analítica mucho más provechosa para entender los procesos de implementación en red de políticas públicas, en las que se expresa la capacidad del Estado, ya no solo en términos de gestión sino de negociación, persuasión y facilitación (Salamon, 2002).

2. Metodología

Los resultados expuestos a continuación son producto de un ejercicio de corte mixto y diacrónico, elaborado a partir de la interpretación de los documentos de política emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) en Colombia.² Dada la naturaleza del Consejo, los documentos Conpes de política representan el acuerdo político de las entidades del Gobierno nacional que confluyen en el diseño de políticas. Los Conpes se registran en el portal del DNP bajo categorías de económicos y sociales, distinción que aparece vigente entre 1993 y 2015, y pueden ser clasificados según su propósito en tanto Conpes de política o Conpes establecidos por norma (DNP, 2019). El contenido de los documentos Conpes de política suele responder a los elementos que la literatura académica identifica como constitutivos y distintivos de políticas públicas (Cuervo, 2015).

Con base en el contenido de los documentos Conpes de política, primero se hace una identificación de los enunciados de acción que son asimilables con un instrumento de política, para luego clasificar su alcance en función de i) una tipología teórica de análisis de instrumentos de política y ii) una tipología funcional a los intereses de la presente investigación.

2.1 Fase heurística

El estudio recopiló y filtró el listado de los 181 documentos Conpes registrados en el portal del DNP bajo el criterio de «sociales». A partir del análisis del título de los Conpes sociales, se redujeron a veinte documentos en función

2 Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.), el Conpes se creó en 1968 con el fin de fortalecer la institucionalidad de planificación de la economía. Se trata de un espacio colegiado de coordinación interinstitucional para asesorar al gobierno en la toma de decisiones en temas de desarrollo social, función que se materializa en la emisión de documentos de política Conpes.

del criterio de distinción entre documentos de política retenidos para el análisis posterior e instrumentos de política desestimados.

El universo de documentos descrito es resultado de dos fronteras: en primer lugar, solo se toman los registros de Conpes sociales, por lo que i) se desestiman los económicos y ii) se parte de la catalogación que se registra en el portal del DNP;³ en segundo lugar, la delimitación de documentos se acompaña de un ejercicio interpretativo para diferenciar, en la muestra no probabilística de Conpes sociales, entre documentos de política y documentos que se crean por norma, estos últimos se desestimaron.

Como consecuencia, el universo de documentos de política a ser analizados está supeditado a las características de la fuente original de consulta, sus criterios de catalogación, así como por un ejercicio interpretativo que reduce el universo inicial a veinte documentos de política.⁴

2.2 Fase hermenéutica

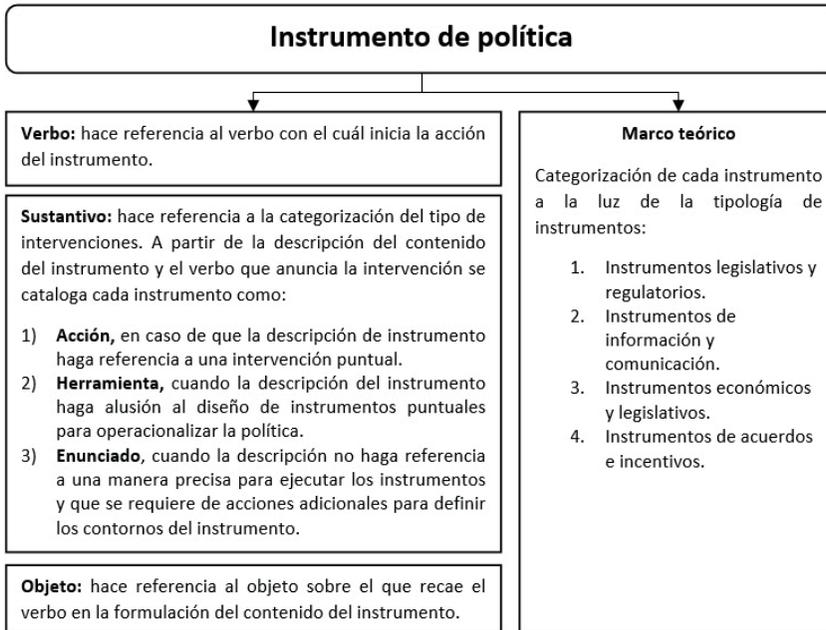
Cada uno de los veinte documentos de política se sometió a una revisión de contenido para identificar los enunciados que se asocian con lo que la literatura académica define como instrumento de política. A continuación, como se expone en la gráfica 1, el universo de instrumentos identificados se somete a un ejercicio interpretativo a la luz de tres categorías analíticas funcionales y la tipología de instrumentos de política del marco teórico.

Las categorías presentadas en la gráfica 1 informan acerca de las particularidades de los instrumentos de política analizados. Los verbos permiten indagar sobre la direccionalidad de las acciones que dichos instrumentos se proponen, los sustantivos definen tipos de intervención diferenciadas según su alcance y los objetos representan la materialidad de los instrumentos de política a través de la definición de elementos sobre los cuales recaen las acciones formuladas. La lectura cruzada de dichas categorías de instrumentos de política y la tipología de instrumentos expuesta en el marco teórico permiten observar los patrones de cambio en el uso de la noción de instrumentos de política en el *policy making* en el ámbito nacional.

³ Esto no afecta la credibilidad de los resultados, dado que estos permiten comprender el comportamiento de un universo específico de documentos públicos.

⁴ No se descarta que para cada año puedan existir otros documentos de política; no obstante, el estudio solo retiene los que son almacenados por el DNP en la categoría de Conpes social sometidos a los criterios de selección previamente descritos.

Gráfica 1. Estructura analítica del contenido de los documentos Conpes.



Fuente: elaboración propia.

[62]

3. Resultados

La cantidad de instrumentos identificados en cada uno de los veinte documentos Conpes varía (véase tabla 1). Como lo muestra la gráfica 1, la cantidad de instrumentos por año cambia y aunque esta variación está condicionada por los documentos registrados por año, algunos Conpes, como el 24 de 1994, *Plan de acción de la nación en el departamento del Caquetá*, el 147 de 2012, *Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia*, y el 155 de 2012, *Política farmacéutica*, integran la mayor cantidad de acciones que, a la luz de la teoría, se entienden como instrumentos de política.

Tabla 1. Instrumentos identificados por documento Conpes por año.

| Documento Conpes | 1993 | 1994 | 2004 | 2006 | 2007 | 2008 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 3 | 24 | | | | | | | | | 24 |
| 5 | 28 | | | | | | | | | 28 |
| 8 | 34 | | | | | | | | | 34 |
| 10 | 16 | | | | | | | | | 16 |

Tabla 1. (Continuación).

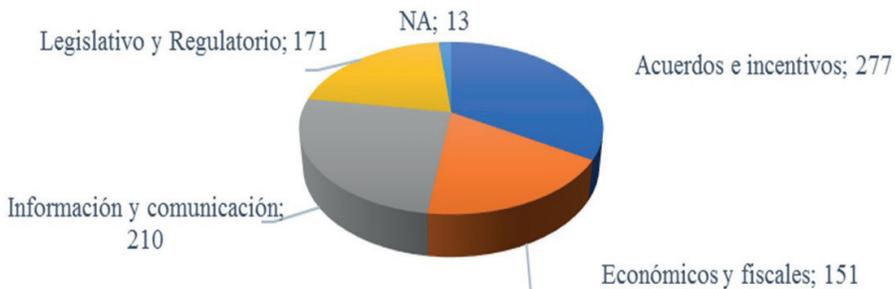
| Documento Conpes | 1993 | 1994 | 2004 | 2006 | 2007 | 2008 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 12 | 22 | | | | | | | | | 22 |
| 13 | 21 | | | | | | | | | 21 |
| 18 | 21 | | | | | | | | | 21 |
| 19 | 28 | | | | | | | | | 28 |
| 23 | | 32 | | | | | | | | 32 |
| 24 | | 53 | | | | | | | | 53 |
| 80 | | | 19 | | | | | | | 19 |
| 102 | | | | 9 | | | | | | 9 |
| 109 | | | | | 45 | | | | | 45 |
| 113 | | | | | | 29 | | | | 29 |
| 147 | | | | | | | 142 | | | 142 |
| 155 | | | | | | | 83 | | | 83 |
| 161 | | | | | | | | 48 | | 48 |
| 166 | | | | | | | | 36 | | 36 |
| 167 | | | | | | | | 70 | | 70 |
| 173 | | | | | | | | | 62 | 62 |
| Total | 194 | 85 | 19 | 9 | 45 | 29 | 225 | 154 | 62 | 822 |

Fuente: elaboración propia.

Según la gráfica 2, en los 822 instrumentos identificados en la muestra predomina el uso de aquellos de tipo acuerdos e incentivos, seguidos de los de información y comunicación. También es importante la presencia de instrumentos de corte legislativo y regulatorio, y los menos frecuentes corresponden a los económicos y fiscales.⁵

[63]

Gráfica 2. Distribución de categorías teóricas en el universo de los instrumentos.

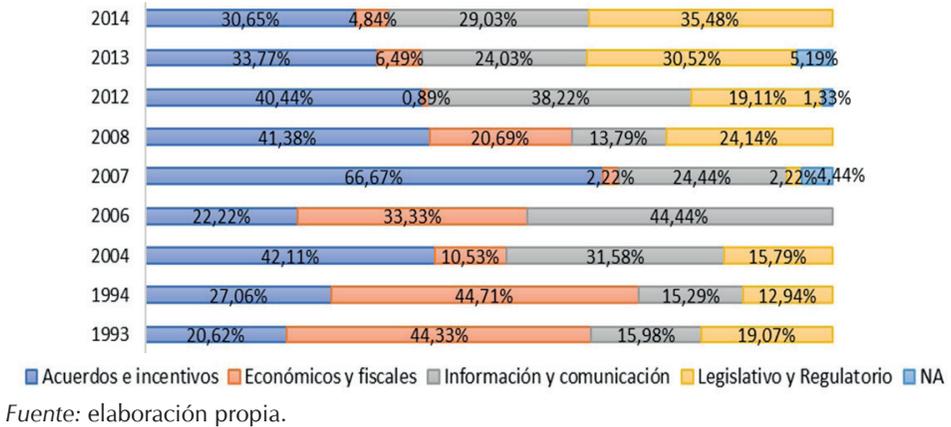


Fuente: elaboración propia.

⁵ NA corresponde a los registros de las líneas de acción de implementación que no son susceptibles de ser categorizados en las tipologías de instrumentos propuesta por la literatura.

Esta distribución varía a lo largo de los años y los instrumentos de acuerdos e incentivos tienen una significativa presencia, mientras que, por ejemplo, los instrumentos económicos y fiscales van disminuyendo en relevancia como mecanismo de intervención para, prácticamente, desaparecer en 2014 (véase gráfica 3).

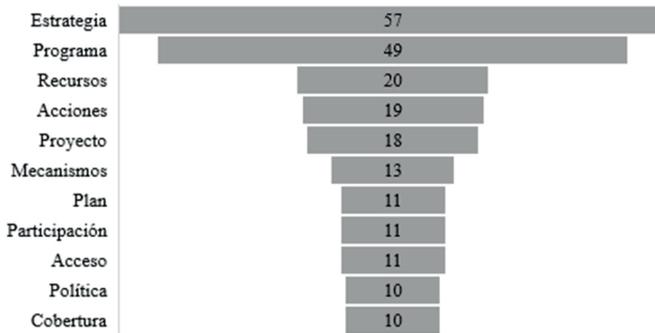
Gráfica 3. Participación ponderada de categorías analíticas de tipos de instrumentos por año.



[64]

En relación con los objetos de los instrumentos, una lectura inicial permite inferir el uso difuso de la noción de políticas e instrumentos en el contexto de los documentos de planeación. Como lo muestra la gráfica 4, los instrumentos que predominan en los documentos de política son, a su vez, documentos de política, en otras palabras, dado que, según se expuso en el apartado 2, los documentos de política suelen también ser denominados estrategias, planes o proyectos, los datos muestran que para la implementación de las políticas se formulan políticas.

Gráfica 4. Distribución de instrumentos según sus objetivos.⁶



Fuente: elaboración propia.

⁶ Se presentan los primeros 10 resultados más frecuentes, aunque la lista es más extensa.

Esta interpretación se refuerza al analizar la variación de la presencia de los objetos de intervención entre 1993 y 2014. Según la tabla 2, no solo se confirma que la referencia a las estrategias y programas prevalece entre la totalidad de objetos de intervención registrados en los 822 instrumentos, sino que, particularmente en el caso de las estrategias, aumenta a lo largo de los años. Los resultados se presentan, de acá en adelante, en tablas de calor que permiten destacar de manera visual las mayores intensidades y frecuencias (verde), por oposición, las menores (rojo), e intermedia (amarillo).

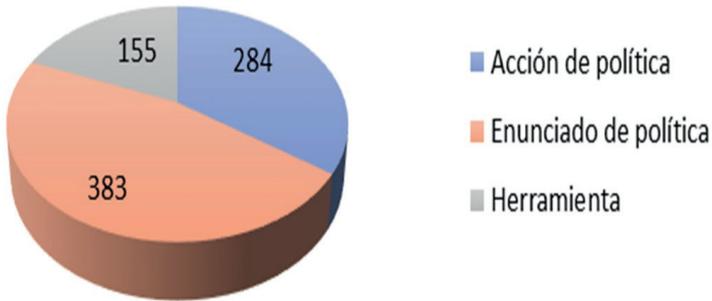
Tabla 2. Participación ponderada de cada objeto de intervención por año (1993-2014).

| | 1993 | 1994 | 2004 | 2006 | 2007 | 2008 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|---------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| Estrategia | 1,55% | 1,18% | 5,26% | 0,00% | 6,67% | 3,45% | 9,33% | 8,44% | 22,58% | 6,93% |
| Programa | 8,25% | 8,24% | 0,00% | 0,00% | 2,22% | 10,34% | 6,67% | 3,25% | 3,23% | 5,96% |
| Recursos | 9,28% | 1,18% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,44% | 0,00% | 0,00% | 2,43% |
| Acciones | 0,52% | 2,35% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 6,90% | 3,56% | 1,30% | 6,45% | 2,31% |
| Proyecto | 4,12% | 10,59% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,65% | 0,00% | 2,19% |
| Mecanismos | 0,00% | 1,18% | 0,00% | 0,00% | 2,22% | 6,90% | 0,89% | 4,55% | 0,00% | 1,58% |
| Plan | 2,58% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 2,22% | 0,65% | 0,00% | 1,34% |
| Participación | 0,00% | 3,53% | 5,26% | 0,00% | 2,22% | 0,00% | 0,89% | 1,95% | 1,61% | 1,34% |
| Acceso | 1,03% | 0,00% | 5,26% | 22,22% | 2,22% | 0,00% | 1,33% | 1,30% | 0,00% | 1,34% |
| Política | 1,55% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 2,22% | 3,45% | 0,44% | 1,95% | 1,61% | 1,22% |
| Cobertura | 1,55% | 2,35% | 5,26% | 0,00% | 4,44% | 3,45% | 0,44% | 0,00% | 0,00% | 1,22% |

Fuente: elaboración propia.

Para el caso de la clasificación de sustantivos que permiten categorizar los instrumentos en acción de política, enunciados y herramientas, los resultados muestran que de los 822 documentos 383 pueden ser catalogados como enunciativos, en otras palabras, que para su implementación se requiere de ejercicios adicionales de diseño de acciones o instrumentos.

Gráfica 5. Distribución de instrumentos en función del sustantivo.



Fuente: elaboración propia.

Este comportamiento, visto a lo largo de la ventana de observación, muestra variaciones (véase tabla 3). Por un lado, la presencia de instrumentos enunciativos se mantiene a lo largo de los años, llegando incluso a representar 84,44% de los instrumentos del documento de política de 2007. A su vez, la presencia de instrumentos susceptibles de ser catalogados como herramientas aumenta al ubicarse en 43,55% del total de instrumentos de 2014, superando los instrumentos de corte enunciativo. Así, es posible establecer una conjetura preliminar de la relación entre el sector o problema público a ser intervenido y el tipo de instrumentos que se priorizan. En este sentido, por ejemplo, como lo muestra la tabla 3, la acción pública en asuntos transectoriales dirigida a problemas públicos multicausales, como la situación de los derechos de las mujeres y de las personas en condiciones con discapacidad, así como el embarazo adolescente, suelen optar con mayor frecuencia por instrumentos enunciativos.

[66]

Tabla 3. Participación ponderada de instrumentos según calificación de sustantivo por año.

| | Acción de política | Enunciado de política | Herramienta |
|--|--------------------|-----------------------|-------------|
| 1993 | 67,53% | 29,90% | 2,58% |
| Plan de acción para el desarrollo de Barrancabermeja y su área de influencia | 78,57% | 14,29% | 7,14% |
| Plan para el sur de Bolívar | 92,86% | 7,14% | 0,00% |
| Plan para la Mojana Sucreña | 95,24% | 4,76% | 0,00% |
| Plan para poner en marcha el sistema nacional de cofinanciación | 40,91% | 45,45% | 13,64% |
| Política para el desarrollo rural campesino | 47,06% | 52,94% | 0,00% |

Tabla 3. (Continuación).

| | Acción de política | Enunciado de política | Herramienta |
|--|--------------------|-----------------------|---------------|
| Programa de prevención y control (VIH) y SIDA | 57,14% | 42,86% | 0,00% |
| Recreación y deporte: Actividades en marcha | 62,50% | 37,50% | 0,00% |
| Reforma agraria programa anual de actividades e inversiones | 68,75% | 31,25% | 0,00% |
| 1994 | 44,71% | 52,94% | 2,35% |
| Plan de acción de la nación en el departamento del Caquetá | 54,72% | 41,51% | 3,77% |
| Política para el desarrollo de la mujer rural | 28,13% | 71,88% | 0,00% |
| 2004 | 26,32% | 73,68% | 0,00% |
| Política pública nacional de discapacidad | 26,32% | 73,68% | 0,00% |
| 2006 | 33,33% | 66,67% | 0,00% |
| Red de protección social contra la extrema pobreza | 33,33% | 66,67% | 0,00% |
| 2007 | 11,11% | 84,44% | 4,44% |
| Política pública nacional de primera infancia | 11,11% | 84,44% | 4,44% |
| 2008 | 27,59% | 68,97% | 3,45% |
| Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional | 27,59% | 68,97% | 3,45% |
| 2012 | 21,33% | 49,78% | 28,89% |
| Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años | 28,17% | 52,82% | 19,01% |
| Política farmacéutica | 9,64% | 44,58% | 45,78% |
| 2013 | 21,43% | 44,16% | 34,42% |
| Equidad de género para las mujeres | 20,83% | 68,75% | 10,42% |
| Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción | 20,00% | 35,71% | 44,29% |
| Política pública nacional de discapacidad e inclusión social | 25,00% | 27,78% | 47,22% |
| 2014 | 20,97% | 35,48% | 43,55% |
| Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes | 20,97% | 35,48% | 43,55% |
| Total | 34,55% | 46,59% | 18,86% |

Fuente: elaboración propia.

En relación con los verbos rectores que indican el alcance de la acción asociada a cada instrumento, los resultados permiten inferir que priman los verbos *promover*; seguido de *diseñar* y *desarrollar*, y a continuación, *fortalecer* (véase tabla 4). Al igual que sucede con el comportamiento de la categoría de sustantivo, la marcada presencia de verbos «blandos» como *promover* o *fortalecer* refuerza la conjetura de que una significativa cantidad de instrumentos requerían para su puesta en marcha de otros diseños posteriores.

Tabla 4. Participación ponderada de instrumentos según verbo por año.⁷

| | 1993 | 1994 | 2004 | 2006 | 2007 | 2008 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| Promover | 1,05% | 14,12% | 36,84% | 11,11% | 15,91% | 4,00% | 6,88% | 4,29% | 9,68% |
| Diseñar | 0,53% | 1,18% | 15,79% | 0,00% | 4,55% | 8,00% | 11,93% | 5,71% | 19,35% |
| Desarrollar | 1,05% | 1,18% | 5,26% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 15,14% | 6,43% | 8,06% |
| Fortalecer | 0,53% | 1,18% | 0,00% | 0,00% | 13,64% | 16,00% | 9,17% | 7,86% | 6,45% |
| Implementar | 2,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 4,55% | 8,00% | 1,38% | 6,43% | 1,61% |
| Realizar | 3,16% | 3,53% | 0,00% | 0,00% | 2,27% | 4,00% | 4,59% | 0,00% | 1,61% |
| Definir | 2,63% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 4,00% | 2,29% | 3,57% | 6,45% |
| Garantizar | 3,16% | 0,00% | 0,00% | 22,22% | 9,09% | 0,00% | 2,29% | 1,43% | 0,00% |
| Asignar | 6,84% | 4,71% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Adelantar | 4,21% | 5,88% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 4,00% | 0,46% | 0,71% | 0,00% |

Fuente: elaboración propia.

Discusión

La evidencia presentada ilustra distintos patrones de cambio en el uso del concepto de instrumentos de política, esto en el marco de procesos de *policy making*, tal como se expresa en los Conpes de política social entre 1993 y 2014. Al menos cinco corolarios preliminares se desprenden del diálogo de dicha evidencia con la literatura revisada en los apartados anteriores.

En primer lugar, la distribución de instrumentos de política definidos en documentos Conpes de corte social sugiere patrones de diseño de política distintivos a lo largo de los años (véase gráfica 2). La cantidad de instrumentos que se integran en dichos documentos es indicativa de la complejidad en la

⁷ Se toman los primeros diez registros del total de verbos.

estructura y el «quehacer» gubernamental (Schneider e Ingram, 1990). El caso analizado muestra una tendencia creciente, aunque no estable, en la cantidad de instrumentos formulados que, a su vez, expresa alguna intención por parte del Estado de diversificar sus mecanismos de intervención (Salamon, 2002).

En segundo lugar, el declive y el posterior incremento en la cantidad de instrumentos refleja la dinámica pendular que tiende a describir el uso de instrumentos de política (Schneider e Ingram, 1990). Se atribuye dicha dinámica a que la gestión de una gran cantidad de instrumentos resulta mucho más compleja, de modo que en el corto plazo se tenderá a usar menos instrumentos para, posteriormente, aumentar nuevamente su uso, incluso presentando variaciones en los enfoques de intervención.

Esta variación de enfoques se manifiesta, en tercer lugar, en la aparente sustitución de instrumentos de orden económico y fiscal por instrumentos de corte legislativo y regulatorio (véase gráfica 3). En efecto y como sugieren la tabla 2 y la gráfica 4, en el primer momento de la línea de tiempo de la muestra los instrumentos daban mayor prelación a objetos de intervención relacionados con los recursos y a unidades de intervención derivadas de estos, como lo son los programas y proyectos. En contraste, con el tiempo se aprecia una mayor participación de objetos de corte mucho más operativo, como lo son estrategias, acciones y mecanismos.

[69]

En cuarto lugar, se destaca que la complejización en la intervención gubernamental, que se manifiesta en la proliferación de instrumentos en 2012, está marcada por el uso de instrumentos de intervención tradicionales, como lo son aquellos de tipo regulatorio (Hood, 1983). En otras palabras, la mayor complejidad por cantidad de instrumentos no necesariamente sugiere mayor complejidad por diversidad de instrumentos, sino que se propende por intervenciones tradicionales que reafirman la fuerza autoritativa del gobierno (Vedung, 1998; Schneider e Ingram, 1990). En cualquier caso, se destaca el uso más o menos constante de los instrumentos basados en acuerdos e incentivos, y de aquellos basados en información y comunicación.

Más aún, al relacionar la categoría de verbo rector con las cuatro categorías teóricas se puede observar que los verbos blandos suelen estar asociados con los instrumentos catalogados como acuerdos e incentivos (véase tabla 5). Este tipo de instrumentos, por un lado, son los que predominan en el universo de

observación, como se mostró en la sección anterior, y requieren, seguramente, de actividades adicionales para definir los contornos precisos de una acción, ya sea de promoción o de fortalecimiento. A su vez, el verbo *asignar* está relacionado con la tipología de instrumentos económicos y fiscales que, a su vez, como se mostró previamente, suelen disminuir en el contenido de los instrumentos a lo largo de los años.

Tabla 5. Relación verbo y categoría teórica.

| | Acuerdos e incentivos | Económicos y fiscales | Información y comunicación | Legislativo y regulatorio | NA |
|-------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|--------|
| Promover | 56,14% | 5,26% | 31,58% | 7,02% | 0,00% |
| Diseñar | 12,73% | 3,64% | 40,00% | 43,64% | 0,00% |
| Desarrollar | 19,61% | 0,00% | 52,94% | 25,49% | 1,96% |
| Fortalecer | 74,47% | 0,00% | 8,51% | 17,02% | 0,00% |
| En blanco | 13,33% | 13,33% | 16,67% | 56,67% | 0,00% |
| Implementar | 4,55% | 4,55% | 22,73% | 31,82% | 36,36% |
| Realizar | 22,73% | 22,73% | 45,45% | 9,09% | 0,00% |
| Definir | 35,00% | 5,00% | 25,00% | 35,00% | 0,00% |
| Garantizar | 57,89% | 26,32% | 5,26% | 10,53% | 0,00% |
| Asignar | 0,00% | 94,12% | 5,88% | 0,00% | 0,00% |
| Adelantar | 31,25% | 25,00% | 43,75% | 0,00% | 0,00% |

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el patrón de cambio en el uso de los instrumentos refleja una tendencia decreciente en el planteamiento de acciones de política concretas y el aumento de los enunciados de política abstractos, junto con —en menor medida— intervenciones basadas en herramientas (véase tabla 3). Al analizar la relación entre los verbos y los sustantivos enunciados en los 822 instrumentos, se reitera que los instrumentos que anuncian ejercicio de promoción y fortalecimiento son, a la vez, instrumentos catalogados como enunciados de política (véase tabla 6). Esto implica que una significativa cantidad de instrumentos requeriría de actividades complementarias.

Tabla 6. Relación sustantivo y categoría.

| | Acuerdos e incentivos | Económicos y fiscales | Información y comunicación | Legislativo y regulatorio | NA | Total |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|---------|---------|
| Acción de política | 19,86% | 68,87% | 36,19% | 23,98% | 61,54% | 34,55% |
| 1993 | 7,94% | 47,02% | 9,05% | 11,11% | 0,00% | 15,94% |
| 1994 | 1,81% | 16,56% | 2,86% | 1,17% | 0,00% | 4,62% |
| 2004 | 0,00% | 0,00% | 1,90% | 0,58% | 0,00% | 0,61% |
| 2006 | 0,36% | 0,66% | 0,48% | 0,00% | 0,00% | 0,36% |
| 2007 | 0,36% | 0,00% | 0,95% | 0,58% | 7,69% | 0,61% |
| 2008 | 0,72% | 1,99% | 1,43% | 0,00% | 0,00% | 0,97% |
| 2012 | 5,05% | 0,00% | 12,38% | 3,51% | 15,38% | 5,84% |
| 2013 | 2,17% | 1,99% | 5,24% | 4,68% | 38,46% | 4,01% |
| 2014 | 1,44% | 0,66% | 1,90% | 2,34% | 0,00% | 1,58% |
| Enunciado de política | 72,92% | 29,14% | 38,10% | 30,99% | 30,77% | 46,59% |
| 1993 | 6,50% | 9,93% | 4,76% | 8,77% | 0,00% | 7,06% |
| 1994 | 6,50% | 8,61% | 3,33% | 4,09% | 0,00% | 5,47% |
| 2004 | 2,89% | 1,32% | 0,95% | 1,17% | 0,00% | 1,70% |
| 2006 | 0,36% | 1,32% | 1,43% | 0,00% | 0,00% | 0,73% |
| 2007 | 10,47% | 0,66% | 3,33% | 0,00% | 7,69% | 4,62% |
| 2008 | 3,61% | 1,99% | 0,48% | 3,51% | 0,00% | 2,43% |
| 2012 | 25,63% | 1,32% | 14,76% | 4,09% | 7,69% | 13,63% |
| 2013 | 13,36% | 3,31% | 5,71% | 7,02% | 15,38% | 8,27% |
| 2014 | 3,61% | 0,66% | 3,33% | 2,34% | 0,00% | 2,68% |
| Herramienta | 7,22% | 1,99% | 25,71% | 45,03% | 7,69% | 18,86% |
| 1993 | 0,00% | 0,00% | 0,95% | 1,75% | 0,00% | 0,61% |
| 1994 | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 1,17% | 0,00% | 0,24% |
| 2007 | 0,00% | 0,00% | 0,95% | 0,00% | 0,00% | 0,24% |
| 2008 | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,58% | 0,00% | 0,12% |
| 2012 | 2,17% | 0,00% | 13,81% | 17,54% | 0,00% | 7,91% |
| 2013 | 3,25% | 1,32% | 6,67% | 15,79% | 7,69% | 6,45% |
| 2014 | 1,81% | 0,66% | 3,33% | 8,19% | 0,00% | 3,28% |
| Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: elaboración propia.

Al rastrear las acciones de política más concretas es de anotar que se trata, en su mayoría, de instrumentos económicos y fiscales; no obstante, estos se concentran en el periodo inicial de observación, siendo evidente que los instrumentos basados en información y comunicación han logrado mayor continuidad como acción de política. Por su parte, los enunciados de política dan prelación a instrumentos basados en acuerdos e incentivos. Se trata, entonces, de instrumentos que pretenden abordar asuntos de distinta naturaleza y que tienen potencial de institucionalización e integración, es decir, logran ser implementados independientemente del «sello» particular del gobierno que lo diseñó, al tiempo que agrupan diversas problemáticas para su abordaje (Capano y Lippi, 2017).

Conclusiones

En este artículo se analizaron los instrumentos de política como dispositivo de intervención, lo que permite aproximarse a los patrones de continuidad o cambio en el proceso de «hechura» de las políticas públicas (Lascoumes y Le Galès, 2007). Se trata de una unidad de análisis fértil con el propósito de desembrollar las dificultades que supone la indeterminación conceptual de las políticas públicas (Cuervo, 2007; 2015; Paz, 2018).

[72]

Se identificaron transformaciones en el uso de la noción de instrumentos de política en tanto se tiende a acudir más a instrumentos de tipo regulatorio y legislativo, mientras los instrumentos económicos y fiscales tienden a reducirse. El análisis sugiere prácticas de diseño de política basadas en los enunciados amplios con potencial abordaje de una gama diversa de problemáticas, con especial interés en materializar las políticas públicas con instrumentos basados en acuerdos e incentivos, y con aquellos basados en información y comunicación como constante. Futuras investigaciones, derivadas de estos resultados preliminares, podrán aportar, con base en diseños cualitativos, mayor comprensión sobre las motivaciones que conducen a la elección de un tipo de instrumentos sobre otros, en el contexto de toma de decisiones sobre políticas sectoriales.

Algunas inquietudes que persisten para avanzar en esta línea de indagación tienen que ver con las implicaciones de los instrumentos de política según el mecanismo administrativo en el que estos se definen. En relación con el caso aquí analizado, surge la pregunta de cómo la naturaleza política y no-vinculante de los documentos Conpes facilita o inhibe el alcance operativo de los instrumentos de política definidos en estos, y cómo dichas implicaciones varían cuando los instrumentos son gestionados a través de otros mecanismos políticos,

administrativos o jurídicos. Asimismo, cabe profundizar en posibles categorías analíticas que permitan describir tipos de cambios en el quehacer de las políticas públicas en función de las transformaciones o continuidades en los instrumentos de política definidos.

Mientras estas y otras inquietudes son abordadas por futuras investigaciones, se destaca que el análisis aquí presentado ofrece elementos analíticos que, además de informar acerca del cambio en las dinámicas de *policy making*, pueden contribuir al análisis de la coherencia en la toma de decisiones gubernamentales, particularmente si se piensa en los instrumentos de política como producto de interacciones sociales entre múltiples actores y como vehículo de acuerdo político entre distintos organismos.

Referencias bibliográficas

1. Adam, Silke & Kriesi, Hanspeter. (2007). The Network Approach. In: Sabatier, Paul A. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 129-154). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-5>
2. Baser, Heather & Morgan, Peter. (2008). Capacity, Change and Performance. *Synthesis*, Discussion Paper 59B. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-59B-Capacity-Change-Performance-Study-Report-2008.pdf>
3. Bourdieu, Pierre. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
4. Capano, Giliberto & Lippi, Andrea. (2017). How Policy Instruments are Chosen: Patterns of Decision Makers' Choices. *Policy Sciences*, 50, pp. 269-293. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9267-8>
5. Centeno, Juan Pablo. (2020). El cambio en las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación: apuntes para el caso colombiano. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 15 (2), pp. 21-36. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2020v15n2.6623>
6. Cruz-Rubio, César Nicandro. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9, pp. 297-321. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i20.382>
7. Cuervo, Jorge Iván (ed). (2015). La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En: *Ensayos sobre políticas públicas II* (pp. 19-33). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
8. Cuervo, Jorge Iván. (2007). Las políticas públicas: entre modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En: Jolly, Jean-François et al. *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 67-95). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

9. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES*. Bogotá, D. C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. <https://dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

10. Eslava Gómez, Adolfo. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En: Roth Deubel, André-Noël (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 97-123). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

11. Faure, Alain; Leresche, Jean-Phillipe; Muller, Pierre & Nahrath, Stéphane. (dirs.). (2007). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.

12. Fontaine, Guillaume. (2015). *El análisis de políticas públicas*. Barcelona-Quito: Anthropos-Flacso Ecuador.

13. Genieys, William & Hassenteufel, Patrick. (2012). Comprendre le changement dans les politiques publiques? L'approche programmatique. HAL. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01401805>

14. Granada Vahos, James Gilberto. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas. *Estudios Políticos*, 50, pp. 159-179. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a09>

15. Hassenteufel, Patrick. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.

[74]

16. Herrera-Kit, Patricia; Cuervo, Jorge Iván y Lugo Upegui, Claudia (eds.). (2019). Las ideas en acción: una aproximación conceptual al marco analítico del referencial de políticas públicas. En: *El referencial de Política Pública: cuatro estudios de caso. Una aproximación desde Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

17. Herrera-Kit, Patricia; Balanzó Guzmán, Alejandro; Parra Moreno, Juliana y Rivera Chávez, Marcela. (2021). Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas. *Revista Innovar*, 31 (79), pp. 135-149. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>

18. Holguín, Carmen Jimena. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12 (23), pp. 115-147. <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62554>

19. Hood, Christopher. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>

20. Hood, Christopher. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), pp. 127-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>

21. Howlett, Michael. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19 (2), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>

22. Howlett, Michael. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*, 35 (2), pp. 235-267. <https://doi.org/10.1017/S0008423902778232>

23. Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani & Woo, J. J. (2018). Chapter 9: Thirty Years of Research on Policy Instruments. In: Colebatch, H. K. & Hoppe, Robert (Eds.). *Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 147-168). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781784714871.00015>

24. Kingdon, John. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

25. Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

26. Linder, Stephen & Peters, Guy. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, 2 (1), pp. 5-34.

27. McDonnell, Lorraine & Elmore, Richard. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9 (2), pp. 133-152. <https://doi.org/10.3102/01623737009002133>

28. Muller, Pierre. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. *Innovar*, 11, pp. 99-109.

29. Muller, Pierre. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 189-208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>

30. Muller, Pierre. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 155-187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>

31. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

32. Muller, Pierre. (2007). Prólogo. En: Jolly, Jean-François et al. *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 11-13). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

33. Muller, Pierre. (2008). Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques. HAL. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01037962/document>

34. Muller, Pierre. (2016). Referencial. En: Cuervo, Jorge Iván; Jolly, Jean-François y Soto Uribe, David (eds.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

35. Nahrath, Stéphane. (2010). Les référentiels de politiques publiques. *Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique*. Université de Genève, Genève.

36. Ordóñez Matamoros, Gonzalo. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

37. Palier, Bruno & Surel, Yves. (2010). L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes. En: Palier, Bruno et al. *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique. Logiques politiques* (pp. 1-52). Paris: L'Harmattan.

38. Parsons, Wayne. (2009). *Políticas públicas*. México, D. F.: Flacso.

39. Paz Noguera, Bayron Alberto. (2018). El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia. *Estudios Políticos*, 53, pp. 171-191. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a08>

40. Puello Socarrás, José Francisco. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. *Interpelación politológica. Ciencia Política*, 2 (3), pp. 30-57.

41. Rist, Ray. (1998). Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation. In: Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray & Vedung, Evert (Eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 149-164). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315081748-8>

42. Robayo-Castro, Beatriz y Herrera-Kit, Patricia. (2021). *El estudio del cambio en las políticas públicas. Una relectura desde la Teoría General de los Sistemas sociales a través del caso del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*. Bogotá, D. C. Universidad Externado de Colombia.

[76]

43. Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

44. Roth Deubel, André-Noël. (2010). ¿Política, programa o proyecto? *Boletín Política Pública Hoy*, 8, pp. 4. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/boletin_politica_publica_hoy_08.pdf

45. Roth, André-Noël. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, pp. 67-91.

46. Sabatier, Paul. (Ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview.

47. Salamon, Lester (Ed.). (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Oxford: Oxford University.

48. Salamon, Lester. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, 29, pp. 255-275.

49. Schneider, Anne & Ingram, Helen. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2), pp. 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>

50. Surel, Yves. (2000). The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making. *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 495-512. <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>

51. Vedung, Evert. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray & Vedung, Evert (Eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 21-58). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315081748-2>

52. Wiesner Durán, Eduardo. (1997). *Efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá, D. C.: DNP.

53. Zamora-Aviles, Edgar Alberto. (2021). Los fundamentos ontológicos del cambio paradigmático de políticas públicas y sus implicaciones teóricas. *Estudios Políticos*, 60, pp. 225-249. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a10>



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

8.5 x 10 cm

2022

Medellín



Study of the Bonds Established at Social Programs Implementation in Cali, Colombia, Using the Contextual Interaction Theory*

*Andrea Peroni (Chile)***

*Bairon Otálvaro (Colombia)****

*Francisco Ulloa Osses (Chile)*****

*Cesia Morales Balmaceda (Colombia)******

Abstract

This study aims to research the contextual interaction processes set during the implementation of four social programs in Cali. The purpose of this is to identify the social bonds and the approaches to social programs that are configured at the implementation level between the different actors involved. The four programs to be analyzed were selected following a typology where they can be compared according to the degree of interaction and the homogeneity in the tasks involved. Therefore, the chosen programs were studied through 14 semi-directed interviews conducted with the stakeholders: public officials, community-based intermediaries, and beneficiaries. The main results highlight the challenge that the diversity of the communities set to the programs. These are all complex situations that question the totalizing role of the institution within the resolution of the community's problems, and that open spaces to other approaches, such as the governance, where implementation interfaces located in the same communities of the intervention, on the edge of the limits of the State.

[79]

* The research that gave rise to this article was part of an international cooperation project between the Universidad de Chile and the Universidad del Valle, Colombia, in the frame of the Alianza del Pacífico, and carried out between September 24th and November 7th, 2018.

** BA. in Sociology. Professor of History. MA. in Social Sciences. PhD. in American Studies. Teacher of the Department of Sociology, University of Chile. E-mail: aperoni@uchile.cl - Orcid: 0000-0003-0584-7705 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=VGjiuycAAAAJ>

*** BA. in Social Work. MA. in Public Politics. PhD. in Political Studies and International Relations. Teacher of the Department of Administration and Organizations, Universidad del Valle, Colombia. E-mail: bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co - Orcid: 0000-0002-9969-6727 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=b5p2j6AAAAAJ>

**** BA. in Sociology. MA. in Sociology. Teacher of the Department of Sociology, University of Chile. E-mail: fullao@fen.uchile.cl - Orcid: 0000-0002-1489-8179 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=4eDE0DsAAAAJ>

***** BA. in Sociology. E-mail: cesmorales80@gmail.com - Orcid: 0000-0002-1392-1103

Keywords

Public Politics; Implementation; Social Programs; Social Bonds; Contextual Interaction Theory; Colombia.

Reception Date: March 2021



Approval Date: December 2021

How to Cite this Article

Peroni, Andrea; Otálvaro, Bairon; Ulloa-Osses, Francisco & Cesia Morales Balmaceda. (2022). Study of the Bonds Established at Social Programs Implementation in Cali, Colombia, Using the Contextual Interaction Theory. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 79-102. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a04>

Estudio de los vínculos establecidos en la implementación de programas sociales en Cali, Colombia, desde la teoría de la interacción contextual

Resumen

[80]

Este artículo tiene como objetivo conocer los procesos de interacción contextual que se establecen durante la implementación de cuatro programas sociales en Cali. La finalidad es identificar los tipos de vínculos que se configuran en el ámbito de la implementación entre los diferentes actores implicados. Los programas analizados responden a una tipología según el grado de interacción que implican y la homogeneidad de la tarea en la implementación. Acorde a esta clasificación se estudiaron los programas a través de catorce entrevistas semidirigidas a los actores en torno a estos programas: funcionarios públicos, intermediarios comunitarios y beneficiarios. Los principales resultados destacan el desafío que la diversidad de las comunidades plantea a los programas; situación compleja que cuestiona el rol totalizante de las instancias institucionales en pos de la resolución de los problemas de las comunidades, y que abre espacio a otros enfoques como el de gobernanza, donde se propicien interfaces de implementación situadas en las mismas comunidades de la intervención, al borde de los límites del Estado.

Palabras clave

Políticas Públicas; Implementación; Programas Sociales; Vínculos Sociales; Teoría de la Interacción Contextual; Colombia.

Introduction

This study analyzes the characteristics of the bonds established between the social actors that participate in the implementation of social programs from the Contextual Interaction Theory (CIT) angle (Muthathi & Rispel, 2020; Javakhishvilo & Jibladze, 2018; Salaj, 2017; Owens & Bressers, 2013). In the social policies context, these bonds are set during the interactions where the subjects conciliate and negotiate actions and decisions, adjusting them to their own interests and needs (material, symbolic, institutional, politic, individual and collective). Therefore, to observe these bonds that are established in the implementation processes is the base and the purpose on which they are determined. It is postulated that studying the characteristics of the links established between the actors – and their variations among the different programs – is central to understand the materialization of social policies implementation, together with its possibilities to succeed. To achieve this, it is possible to explore three key dimensions of the bonds proposed by the CIT in particular contexts of implementation spaces: motivation, information, and the power of the actors in the game.

From the retrospective ex post facto study of multiple cases (Díaz, Mendoza & Porras, 2011) this investigation analyzes the social space created in the implementation of four social programs in the District Mayor office of Cali; a government that has difficulties in facing the increasing of exclusion and inequality relations on a geographical and racial scope. This perspective lets the researcher search for the causes of a phenomenon that has already happened, with a recognized ecological validity (Bisquerra, 1989). In an exploratory way, one of each type of programs was chosen by following the classification proposed by Martínez Nogueira (2004), which distinguishes the level of interaction and the level of homogeneity/heterogeneity of the task. The need to approach the study of multiple cases from this perspective consists in the importance to define the implementation space, observing: 1) how the intervention is structured, in a continuum from the uniformity (highest possibility to schedule routines, procedures, activities, etc.) to the flexibility (lowest possibility of scheduling and highest possibility of adjustments during the project); and 2) how the relations are established between the subjects, from the null involvement to the daily interaction. This leads to the following classification:

[81]

Table 1. Types of social programs according to the level of organization and interaction between the actors.

| | | Interaction Level | |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|---|
| | | Null or Low | Medium or High |
| Organization level of the task | Homogeneous (low/medium) | Transfer of goods and services | Professional social services |
| | Heterogeneous (high) | Social and emergency benefits | Capacity development, social inclusion and human services |

Source: own elaboration based on Martínez Nogueira (2004).

There are many ways that the implementation can vary according to the characteristics of social programs. The chosen typology to classify different kinds of social programs allows them to be sorted according to the programmatic and interaction differences, thereby it is a typology that can be applied to any other implementation contexts of the social policies, nationally or regionally. For that matter, its relevance lies on the need to extend these kinds of studies to the relation between the type of bond co-created by the actors, the implementation processes and the obtained results, in order to apply the knowledge in other similar public policies.

[82]

In effect, because of this complex heterogeneity with social and economic character that composes the different communities in which the social programs are implemented, the actual problems that the public services face would require more flexible mechanisms, inclusive and adaptable to operate more efficiently, in local communities increasingly diverse or in the gray zones of societies with individuals exhorted to become responsible social actors, in relations of service-compensation with the Estate (Castel, 2010). This implies in recognizing, to the public policies level, that today more than ever the programs designs are not complete until the implementation phase. Or, from another perspective, that the programs implementation is a political activity, where some of the most decisive actions that configure the policies occur in these processes' interactions (Peters, 2014).

In this context, it is proposed to emphasize a perspective of the social programs implementation as a space of social interaction where goods and public services are exchanged between the state agents and the civil society, as individuals and collectives (Peroni, 2014). Seen as a process, this is conducted through interactions between the multiple government levels, in

which non-governmental actors can be involved. This interaction's network would be shaped by complex structures that, effectively, make the programs work. However, although the participants of these structures lean to have interest in the political area, they don't necessarily share the same expectations about them (Peters, 2014), manifesting it in the implementation field. From the actors' perspective, the implementation process can be conceived as a series of uncertain games in which numerous semiautonomous actors participate, in a scenery where each one of them makes an effort to protect their interests and obtain access to elements of the program that are under control of others (Bardach, 1977).

This study analyzes the constitution and manifestation of the bonds that are established in the implementation process of social programs of different natures executed in Cali's City Hall. These are framed in a context of great changes of social politics in Colombia since the state reform made in the 80's, which led to the writing of a new Constitution in 1991. These changes implied the need to evaluate the results, impacts and plans of public actions and politics (Roth, 2009). As an effect, today in Colombia many processes of social public policies are developed, straightened in the planning, the objectives, obligations, and functions division, regional adaptability, etc.

[83]

However, there is a huge lack of implementation processes, since here is where the bureaucracy and the patronage have maintained a precedent in politics. This is how the bureaucracy makes a great number of policies end in administrative and technocratic acts, as a consequence of interactions between political and stakeholders groups that have no conceptual clarity about public policies (Roth, 2010). Acting as an element in charge of establishing a social form based on the rational organization of the means in function of the ends, promoting the consolidation of an institutionalism that applies in the public administration, management practices characteristic of the private market sector.

In the context of corruption, patronage and illegality there were established triangular patronage dynamics that generate anomalies adhered to the political system, where the employees need the politicians to achieve and maintain their positions, the politicians need the stakeholders to fund their campaigns and the stakeholders need the politicians to create laws that benefits their companies (Misas, 2006). These mutual dynamics have been one of the main obstacles of public policies, because they tend to concentrate power.

Thus, the citizens' empowerment and their participation in the country matters in a democratic way are nullified and undermined, excluding the organized civil society. Here is where the policies, as efficient instruments to resolve the unmet needs, have become important to the public administration, because they are converted in an assistentialism tool that allows the politician to conserve their electoral support, linking the communities in the formulation and implementation of politics, but without resolving the matter in an effective way (Muller, 2006).

The theoretical approach adopted in this research allows to unravel the game that is established, revealing relations that were made invisible in this process, through the analysis of the motivations, the information, and the use of power in micro spaces by the different actors involved.

Hereunder, the central concepts that orientate this research are defined. In the first place, it's expressed what is commonly understood as implementation and why this study proposes another complementary outlook. Then the implementation as a space of game between the actors from the CIT view will be addressed. In the third place, which is the relevance of the social programs under this perspective will be reviewed.

[84]

1. The Implementation as an Irresistible Tautology

From Pressman and Wildavsky (1973), the implementation phase is recognized as a set of actions performed by public and private individuals (or groups), with the aim of completing the objectives previously decided (Van Meter & Van Hom, 1975); affirming that the implementation of public policies is a process that is triggered once their design is concluded and human, material and financial resources are settled in to execute them, which pretend to accomplish the objectives in the best possible way (Rubio, 2013). It refers to a model based on the planning and control, beginning by an initial plan where the implementation is seen as a "production function". It is assumed that the model determines: i) established goals, detailed plans, adjusted controls; ii) unambiguous objectives; iii) the implied actors, who have plain conscience of the goals; iv) the resources, which would be assigned, would be sufficient and available when needed; and v) the inexistence of environmental conflict. Thereby, this perspective assumes the implementation from the clarity of the design and as a lineal consequence of it. In other words, the implementation of a public policy with a high level of implementation fidelity (Rojas, Leiva, Vargas & Squicciarini, 2017).

In this study a different perspective is assumed: as the previous assumptions are not tautologically accomplished, the implementation cannot be considered as a lineal production (models oriented to results or logical settings, for example). Likewise, this overview raises some questions such as: Which are the implementation results? Who took the decisions? How off are they from the projects' design? Which were the performed tasks? Etc. Questions that derivate in an analysis linked to the accountability or the study of the phases of public policies but that doesn't address the implementation process itself. Instead, they address the purpose or the results, although some questions related to the systematization and evaluation processes remain open.

2. The Implementation is not Reduced to a Production Factor

From a complementary perspective, the social policy is assumed as a complex process intervened by different state sectors and by society and, in its action, configures social relation fields. To study the public policies means to recognize that their formulation and implementation reflects a sociocultural process and, as such, interprets, classifies, and generates realities, also molding the subjects to whom they are addressed. Thus, the argument is in favor of a constitutive and modulating conception of the social policies, in relation with the configuration and dynamics of the intervening actors. Specifically, Bardach (1977) uses the term "games" as a metaphor to define the implementation as the execution of a series of games slightly related with each other, and sustains that he observes the players to see what is in game, their strategies and tactics, their resources, their game rules, etc. So, the social policies can be a game in which the show and the scenery building are more important than solving the problems through an effective implementation (Edelman, 1991).

Furthermore, Lindblom (1991) notices that the complexity of the game of power in the policies formulation is multiplied during the implementation phase. During this process, the policies change while they are translated to administrative alignments and put in practice. It is interesting to analyze the social process that grows around the policies, and the relations between the different actors that intervene in the matter. In this case, the strategies, the resources as the information, the double view in the interaction between the decision makers, the implementers or street bureaucrats and the beneficiaries

that form the community development and social inclusion programs. This moment is understood as an “assembly” process between many activities and different elements of the program (Bardach, 1995), which is executed by the actors that interact and are linked in some way.

So, the more actors involved, bigger are the divergences of agendas and goals, and there are more coordination and communication challenges, making it harder to act together (Bardach, 1995). In the institutions as responsible for the processes, there are non-written rules, manners and traditions, frequently hard to change, and many times they would be more determinant to the social decision, as the neo-institutionalism notices (Eslava, 2010).

There is also a diversity of behaviors between the employers and the target group. Therefore, i) the bigger the behavior diversity between the actors to be regulated, the harder it will be to formulate clear regulations, decreasing the probabilities to achieve the normative goals (Sabatier y Mazmanian, 2000); ii) the bigger the complexity of the change, in the way that things used to be, involves both technical and behavioral changes, so the harder it will be to implement the policies (Cleaves, 1974).

[86] So, the implementation as a space where the social policies are manifested is far from being a production factor, because it is not linear. It is dynamic and, at least, bidirectional.

3. The Implementation as an Actors’ Play. Contextual Interaction Theory

The relational space of the implementation is referred to the *locus* where they interact, where the actors superimpose. Such space can be approached by the Contextual Interaction Theory, that conceives policy implementation as an interactive and dynamic process in which the actors could participate as implementers or as target groups (Javakhishvilo & Jibladze, 2018). In fact, current perspectives understand the implementers as “bureaucrats on the street level” (Baviskar & Winter, 2016) for the discretion level that they apply in the implementation, and the beneficiaries as the last implementers also from “street level”, capable of demanding or rejecting specific programs (Spratt, 2009).

The basic assumption of the CIT is that the result of the policies process depends not only on the inputs, but crucially on the characteristics

of the actors involved: their motivation, information and power. All the other factors that influence the process do so because they are connected to the characteristics of the actors. The theory doesn't deny, however, the value of a multiplicity of possible factors, but reassures that theoretically its influence can be understood observing its impact on the motivation, the information and the power of the actors involved (Bressers, 2004).

Thus, to improve the implementation may not require great efforts, but well targeted actions that create small changes between some actors in an interdependent environment (O'Toole & Kirkpatrick, 2007). That is why it is required to comprehend the motivations, the available information and the power of the players to identify the interdependences, susceptible to impact the implementation processes and its final results. For that purpose, the public officials, the beneficiaries, the intermediaries, and the local politicians will be observed. Hereunder, the central concepts of the proposal are presented:

i) *Motivation*: refers to the importance level that the actors give to a policy or particular program and how the policy or program contributes to their goals and objectives, and how it affects the implementation. The motivation exam helps the interested parts to understand the perspectives of the implementers (their beliefs, value priorities and perceptions of the importance and magnitude of specific issues and political solutions) that frequently reveal the fundamental causes of the implementation barriers (Sabatier, 1991; Spratt, 2009).

ii) *Information*: the succeeded implementation of politics or programs requires that the involved actors have enough information. The information includes the technical knowledge of the matter and the levels and patterns of communication between the actors. For example, do they know who is responsible for the implementation they should be working with and who is benefited by the policies? Do they know which department is assigned to lead the implementation and how the program will be supervised? (Spratt, 2009).

iii) *Power*: it is important to understand who is authorized to implement a policy and to what extent they can implement it. The power can derive from former sources (such as the legal or regulation systems) or informal sources (such as depending on another part to achieve different goals). In most cases of interactive processes, the informal power sources

can be very important, because they can balance the former powers of the implementation authorities (Spratt, 2009).

This way from the CIT perspective it will be possible to approach the “implementation games” (Bardach, 1995) and analyze the possible behaviors during the implementation, by the actors/players. And, more specifically, explore how the bonds are manifested in the implementation of social programs from the CIT that conjugate the precise and necessary elements to do it: actors (with information, motivation and power), that interact in specific contexts.

4. The Social Programs

The social programs are artifacts of instrumental and symbolic nature that aim to cause an impact on the individuals and groups that form the target community or the beneficiaries group. They are constructions subject to restrictions. Nonetheless, the programs lie on the conviction that human action can change reality, since it is about the symbolic, the material or the social world. Or, from a more relational perspective, the social project/program is precisely a proliferation of active connections that allows the forms to be born; in other words, the existence of objects and subjects, establishing and making the bonds irreversible.

[88]

This study is placed into the implementation analysis. Here is where the study of “(socio)political life micro-structure” is placed, how the organizations internal and external to the political system deal with their own matters and interact with each other, what motivates them to act, how do they do it and what could make them act in another way (Jenkins, 1978). Specifically, the sociopolitical life micro-structure will be addressed, from the social programs with high and low interaction with the beneficiaries and with more and less heterogeneity in the task development. It will be interesting to know what is really played in terms of scope of the implementation of such programs, more than their bonding with the programmatic design.

Precisely what this research aims is to identify and characterize in a comparative way how the social bonds that are established are manifested, and how they configure the implementation space of the four social programs implemented in Cali’s Municipality, from the CIT perspective, described below.

The Child Group program seeks to contribute to the reduction of infant mortality through actions of promotion and maintenance of health in children up to 6 years old. The Elder Colombia program consists of a monetary subsidy for elderly people inscribed in the identification system of potential beneficiaries of social program and who's not receiving any type of income. The Risk Management program defines policies for disaster prevention, monitoring, evaluation, and management in the municipality. And finally, the Citizen Culture Local Workshops program promotes and develops initiatives to transform people's reality concerning healthy environments, conflict resolution, democratic participation, and use and care of public space issues, among others.

5. Methodological Approach

The present study follows a cross-sectional and qualitative methodology, with analytical relational scope. The data collection techniques were the non-participant observation in the implementation spaces of the programs and semi-directed interviews. The sampling for the interviews was intentional, (Stake, 2005) and based on the key informant criteria according to their role in the implementation, and specifically through snowball, in relation to the beneficiaries that were part of such programs. Therefore, the key actors that establish bonds in the interaction space were interviewed: programs designers (2), street bureaucrats (4), leaders/intermediaries (4), and the users (2); resulting in a total of 12 interviews conducted. The information production was completed with interviews conducted to academicians (2) specialized in the programs. These programs were chosen by following the typology proposed by Martínez Nogueira (2004): 1) low homogeneity of the task and imply a low interaction with the beneficiaries (delivery of subsidies); 2) low homogeneity of the task and imply a medium or high interaction between the participants (health program); 3) medium/high homogeneity of the task and high interaction with the beneficiaries (peace program); 4) medium/high heterogeneity on the task and low interaction with the beneficiaries (risk/nature programs). The previous typology allows us to identify the differences that generates the materialization of hardly standardized designs to all the contexts (Peroni, 2014).

Lastly, regarding the analysis plan, the transcription of the interviews and the observations information were codified by the NVivo software, using a mixed codification combining theoretical and open codification

(Flick, 2002). In other words, establishing first the codes that address the dimensions of the specific goals, but maintaining an openness to what could emerge from the material. Then, an analysis of qualitative content was performed (Andréu, 2001).

6. Analysis

6.1 Motivation to Formulate or Just to Execute?

Firstly, in some cases it is possible to detect a tendency in the interviewees' speech to recognize an ambiguous dialogue between the planning and the implementation of the action. Risk Management, high heterogeneity task program, but low interaction, exemplifies this vision since from a formulation level it brings the action of the beneficiary community to develop in the specific moment of execution but not in the planning phase. In effect, there are promoted actions that prioritize the act against catastrophes, while from the implementation, other dynamics are generated, such as eviction, exclusion and precarious situation of the communities. Sara Elena, leader from the target community of this program, exemplifies from her experience, how it was determined the program implementation, and which are the motivations that orient its execution:

We would like if there was an entity that demanded this diagnosis here. Yes, because they come talk to us, take us out of there, (although) this high-risk zone without this study is not justified. Well, if it is a high-risk zone, we can leave, but the territory has to remain as a sustain to the families that are going away for we can work on it. If they are building a fluvial port from which they will get a lot of money, we, the families of black communities, we as community council should have this support too to participate on the tourism part [...] so they don't want to recognize the Community council that has access to these rights. (Personal communication, Sara Elena, Risk Management, leader/target community, Oct 25th, 2018)

In this case, it can be appreciated how the planning action of moving the communities passes through an interaction unknown to one of the parties, becoming a program implemented by imposition. Although the particular manifestation of the policy is motivated by an action that aims to solve the problem, in its implementation it overlooks the belief systems and the interests of the beneficiary population, creating a crisis in the actor and the objective of the policy.

A solution proposed by Roberto, employee of the same program, would be to establish a proposal mechanism in which one phase leads to another, understanding the particularities of each locality, territory, and community where it applies, presenting specific solutions with a minimum scheme of durability. Nonetheless, it is here where emerges the problem of temporality and implementation, such as Roberto says:

Sometimes it seems that the action implementation is very fast because there are spaces where it was made fast and it worked fast and this in the employee mentality is: "here it works fast so in every places it should work the same way", and this is not true. In another places it is slower, previous consults are needed, more negotiation is needed, more concertation. This is going to delay the times and the project has to suffer these considerations. (Personal communication, Roberto, Risk Management, employee, Oct 8th, 2018)

In short, the need of a temporality is understood based on the individual knowledge of each community, beginning from their own goals and motivations, orientating to their needs and resolving them through the social policies. In the Local Workshops case, low homogeneity task and high interaction program, it begins from the community to the institution, laying on the motivation of the implementation in the communal availability. In effect, the citizen engagement is evident in the Workshops, because they constitute an alternative that puts the community in the planning and not only in the execution of the action. In this way Valeria, a program employee, sees that the creation of the Workshops:

[91]

It was not a project made from a desk, we will make Workshops, no, it was a growing process, a communal process that was created and then the administrative decision to follow, so the following of the process has been from the popular education according to the contexts, according to the problematics and, also according to the kind of leaders that we have and the capacity of management. (Personal communication, Valeria, Local Workshops, employee, Oct 23rd, 2018)

So, the Local Workshops result in a policy that confronts the local realities approaching them from their own needs. Specifically, these operate through the promotion of a citizen culture that morally regulates the actions around the addressed issue. Federico, employee of the program explains: "with the citizen culture what we look for is [...] to straighten the moral regulation, that the person has conscience and follow the regulations not only

for the legal sanction but for his own subjectivity” (Personal communication, Oct 23rd, 2018). These forms of regulation that implement themselves in the mutual recognition and action agreement are achieving an increasingly important part in the social politics management, gradually replacing the policies that use instruments based only on the distribution and delivery of resources and services to a passive community.

In the case of the Child Group program, the actors understand the social need of generating strategies of inclusive and effective participation for the first childhood, although there is the risk, on the one hand, of childhood distress or teenage pregnancy, and on the other, the need of raising healthy children that will turn into community thinking adults. In a declarative way, the cosmovision that sustains this program’s orientation considers the first childhood as a phase in which they are given rights and a set of multidimensional particularities such as emotional, biological, social, affective, cultural, psychic, and others. The human being is understood as someone who is in constant construction and evolution. The same way the care and the assistance that are rights of the children, as an essential factor to the full development, not only of these individuals but of their entire family is recognized.

[92]

However, at the moment of operationalizing the policy in indicators, they respond mostly to public health issues, finally setting the “mentoring” from a *must do*, and not as an endeavor that reinforces childhood well-being. This standardized form allows the arriving of different cultures and people though. However, the risk of providing under a *must do*, conditions the program to a caring need that will be assumed mostly by the mothers and not a work that should be conceived in a communal way. In effect, another unexpected result is connected to gender, since the participation of men in caring labor is more fragile in this interface, so it is a wasted opportunity to use these programs as means to reinforce and promote masculine participation schemes. Something similar happens with the Elder Colombia program, that is born from the motivation to assist elderly people in situations of financial and multidimensional vulnerability, yet, puts itself as a subsidy to approach this vulnerability and not as a guarantee of social rights that will safeguard this population from facing a vulnerability situation.

In short, the tension about the beneficiary communities’ involvement both at the formulation and the implementation or, in interaction terms, in what moment the interface is opened to the actors’ meeting, before or after

the decision making. The problem is that, by not including the beneficiary community in the formulation, a space is opened to respond to their interests or motivations in other areas of the policies or plainly to other actors and their personal interests. This results in the risk of implementing a policy as a strategic action that instrumentalizes the supposed target community, degrading the bonds between the different actors' levels.

On the other hand, to implement a policy that considers the target community in the formulation makes the temporality problem emerge, at least in the first negotiation as a specific community, as is the case of the Local Workshops program where its activation depends on the motivation of the involved community. The benefit of this is that the normative action to where the program points is shared by all the actors, which allows a positive reproduction of the initiative to happen, because it was already implemented from the establishment of mutual bonds on recognized expectations.

6.2 Information: The Problem of the Acknowledgment of Diversity

The main characteristic that crosses through the programs analyzed here in terms of the information that the involved actors have is the diversity of the beneficiary community with whom they work. So, the programs have the challenge of approaching communities of different socio-economic levels, diverse ethnicities with their respective languages and organization forms, and even to respond to the local or foreign communities displaced from their original community because of the armed conflict. Víctor, director of a study center about the risk, exemplifies this challenge: "The time management of the afro community is shorter, in other words, with the natives they reunite in long sessions, but with the afro communities it's harder to manage these times, the times have to be shorter. We need to give more time to the dispersion [...] There are other logics." (Personal communication, Víctor, Risk Management, intermediary, Oct 9th, 2018)

[93]

Furthermore, the displacement of the communities because of the armed conflict emerges as an important factor to consider in the policy that is being implemented at a local level, because it questions a base supposition that is to assume certain acknowledgment about a community associated with a geographic zone. About the communal organization around the Risk Management: "When they ask me, for example, why do the Raizales del Pacífico communal council is called, if you are living in Navarro? Is

because we come for the armed conflict, we are displaced.” (Personal communication, Sara Elena, Risk Management, leader/target community, Oct 25th, 2018). Moreover, the undesirable extreme according to the actors about this situation is exposed by Víctor: “The last week I was invited to a forum about communal experiences in adaptation to the climatic change, so the funniest is that there were no communities, there were only regional corporations and like two NGOs and a university organization, only a few people... incredible.” (Personal communication, Víctor, Risk Management, intermediary, Oct 9th, 2018)

In this case, the previously reviewed problem of formulating a program for a population without it being considered is seen from the information dimension. Nonetheless, as the interviewees say, it is not enough that the street bureaucrats have the “knowledge to make decisions, but these decisions are followed by programs or projects that aim to mitigate a risk, (it is also necessary to) prepare people to know how to behave when these disasters occur” (Personal communication, Roberto, Risk Management, employee, Oct 8th, 2018). In other words, the active role of the target community is recognized just like the mutual interdependence to assure the success of the initiative. However, to these purposes, it has brought back the challenges of the target community diversity to be addressed, as Julia, employee of the Child Group program, exposes about the ethnical diversity that characterizes the country:

(To the mothers) they are given brochures, one obviously asks, do you know how to read and write? For example, the natives can't read nor write, so I draw, and then return and knock the door and I come an explain, but they are really accelerated and don't understand fast, so they go away mad and begin to speak their own language. (Personal communication, Julia, Child Group, employee, Oct 16th, 2018)

In the Local Workshops' case, same as in the Child Group, part of the projects that are effectively raised consider as a component the production of knowledge within the target community. This, because some problems addressed by the programs are, or by lack of knowledge, or information. The implementation of a Workshop in some cases is also seen as the rescue and transmission of another kind of content, related to the tradition/memory.

Also the Local Workshops while conforming an interaction interface of high homogeneity in the task and high interaction, the moment of

implementation contributes to solve the problem previously raised by the Risk Management, about the policies planning without really knowing the community with which it will be worked.

In terms of citizen culture the Workshops straighten the coexistence and prevent violence because they are done at a territorial level, considering all the heterogeneity of the diverse municipal territories, so the key is also to the administration to know the diversity of territories, the different perceptions that have the same citizenship about their coexistence and their social and environmental setting (Personal communication, Valeria, Local Workshops, employee, Oct 23rd, 2018)

Lastly, in the case of the Elder Colombia program, although this is of low or medium homogeneity and low interaction, for its implementation it is crucial that the target community knows under what criteria they can enter in it and that the street bureaucrats dominate their logic. This program, different from one with low heterogeneity in the task, dominates a logic of structuration of the established processes that need to be known. So it also brings an education component about its own operation and marks a huge part of the interaction of trespassing resources or services, within the same type of actor and between each type of actors.

[95]

The programs that work with a wide diversity, as in the case of the Child Group or Risk Management programs, example the need to maintain certain openness to the possible emergency of different groups with particular characteristics that have to be known. The interaction between them is marked by how much information both actors from a specific community have and how much knowledge there have about the formal codes through which the actions are implemented.

In the Local Workshops, for being a high interaction program, the trespassing of information between actors (mutual knowledge) as well as among the target community, to address mainly the problems of education and trespassing of culture and values is relevant. In the case of Elder Colombia, given its low interaction and high homogeneity of the task, it highlights the importance of the knowledge that the target community have to access it and the knowledge of the implementers of the target community to process it internally. In this case, the bonds of the implementations are marked by a continuous flow of information inside the groups. Knowing how the mounted bureaucracy works, on one side, and the word-of-mouth trespassing of information between the beneficiaries, on another.

6.3 Power: Projects Anchored in Political Enclaves

In a logical way, the motivation that originates the programs also considers the material and symbolic means with which actor will count to intervene in its implementation and finally who will become subjects of the interface. It is because of that, in the Risk Management program, marked by low interaction, the determinations out of the negotiations between the main actors involved open space to the intermission of other sources of power, such as private opportunist groups. Víctor, from the Risk Management program, comments how this intermission of third actors that wanted to profit through the programs during the design of the first Territorial Ordinance Plan happened: “Until this year we had certain extensions and privileges for them, but there was a high proliferation of NGO’s that basically became instruments of the senators, mayors, governors, councilors, and politicians. They simply made that the NGO, a big number, became laundries to corruption.” (Personal communication, Víctor, Risk Management, intermediary, Oct 9th, 2018)

Keeping with this case, in terms of recognition in the bonds of who has the power to execute an action, the institutional power as the space from which comes the power in a low interaction program, can regulate to its own will the management of the target community. In the case of the displacements made without a previous negotiation on the basis of evidence, these can happen precisely because of the non-recognition of the parts through institutional mechanisms. “It has been three months since we are asking for recognition as communal councils by the municipal authorities, but it has not been accepted”. (Personal communication, Sara Elena, Risk Management, leader/target community, Oct 25th, 2018)

In a similar way, the institutional recognition is in charge of equipping the programs with certain faculties and mechanisms. So, again there is a connection between the power in game and the motivation that effectively generates the interfaces with capacity to intervene in the communities’ realities. Carlos, founder of the same program, addresses this situation:

The last three years I have been working in Cali’s City Hall in a new secretariat called Risk Management of Emergencies and Disasters. Before it became a secretariat, it functioned as a program, as a unit without budget, without a high-level structure from where decisions could be made and executed with its own resources. The actual dependence already has this range of secretariat, what gives us a legal

power, a normative power, a programmatic power and an operative power. (Personal communication, Roberto, Risk Management, employee, Oct 8th, 2018)

On another side, challenge of diversity in the target community emerges again, but now tensioning the mechanisms of the power organization. “You can enter in a meeting with black communities with the security that you are not coming out with a pact, with a real agreement. This is not going to happen, because there is another dynamic, the hierarchical relations are not very clear as in the native community, for example” (Personal communication, Víctor, Risk Management, intermediary, Oct 9th, 2018). Situations like this are key, although they put in doubt the institutional-centric position in the proposition of the terms and logics that will be used to conduct the problem. In the case of the Child Group program where there is a higher interaction, to attend this diversity necessarily implies a bigger use of resources, professionals and time.

In the same way, in the case of Local Workshops, the use and sufficiency of resources activates the discretion and agency of the actors to action by its consecution, but also for not giving in the power spaces because of that. Edna, community leader and intermediary in the Local Tables, narrates how to face this challenge: “How do we get the resources for the Workshops? Almost everything is our self-management as leaders, in some occasions there is some resource assigned by the municipality for this activities, what I don’t like is that is not improbable that this resource comes tied to an operator, a person who handles the money” (Personal communication, Silvana, Local Workshops, intermediary, Oct 25th, 2018)

[97]

Nonetheless, as Silvana notes, if they hadn’t managed it on their own, it is possible that these resources come tied to an operator, even in some cases affecting the efficiency of the processes. It is also important to highlight that the acquisition of resources addressed by Silvana is as important as the capacity to use them – concrete execution of power. This situation of conditional transfer puts the interested community in the tension of acting by itself with its own resources before waiting for it to come from another instance: “they were already told about the importance of having our surroundings clean, and we cannot wait for the government to be always arranging things, but we also have to put a grain of sand to organize our neighborhood” (Personal communication, Silvana, Local Workshops, intermediary, Oct 25th, 2018). This way, it is possible to rescue, in the Local Workshops case, the need to

maintain active the agency by the target community, seeing it as a strength in these kinds of initiatives, although, despite the shortage of resources, the center of power of actions never abandons the community itself. Federico, employee that follows the process of the tables, addresses:

The message that we always give is that this is a communal process and we as an administration follow it. The Citizen Culture Local Workshops aren't from the Municipality and this is also important when being on field, that the people who wants to participate understand it because there is a relation with the Estate, a tradition of asking and giving, and well... believe that here is a great bank with money [...] One of their working mechanisms is the self-management, in other words, they have been developing or straightening from self-management because the resource here is very small (Personal communication, Federico, Local Workshops, employee, Oct 23rd, 2018)

Mainly in this dimension, as it has been seen previously, it is important to know where and where not to place people around the power. Questions about who defines these boundaries become crucial to understand how the bonds are established in each program. In the Risk Management case, given its low interaction, an important space of misuse of resources is opened, and the observation of the accountability of former organizations is limited. On the opposite, in the Local Workshops case, the high interaction of the program and the fact that it originates from the motivation of the same communities involved, play as factors that maintain the power and the decision making inside the community. Furthermore, the high heterogeneity of the task makes it harder for the Municipality's mechanisms to make central decisions, different from the Elder Colombia program, of low interaction and high homogeneity in the organization, where the power is handled primarily on a bureaucratic way under external standards, opening almost null spaces for the exercise of power from employees and even less from beneficiaries.

[98]

Conclusions

The previously presented analysis addresses emergent elements, which need to keep making progress in its comprehension to reveal the game that underlies the implementation of the programs and that explains its level of success, as well as its challenges. About the motivation, in line with the other scientific bibliography consulted, it is appreciated as essential so it's a base guide to the planning of actions that effectively are expected to approach the problematized matter and not for misuses as patronage and

corruption. In effect, to study the former mechanisms that are established to distribute the power among the different actors resulted as key to effectively identify if there is a connection between the implemented actions and the proposed goals.

So, the idea of the implementation interface is reinforced as a space of dispute and negotiation between the actors that aim to fulfill their needs and desires through the bonds of recognition and exchange of information and resources. The characteristics that each interface adopts will depend as much of the integration levels between the actors as the homogeneity/heterogeneity of the tasks. The programs with a high interaction in this field turned out as the most complex, opening a bigger space to the negotiation between the actors. In the Local Workshops case, while addressing complex issues, it permits and requires a dynamic interface of power relations. Differently from the Child Group program, of high interaction and homogeneity of the task, the fact of opening interaction spaces in standardized planning makes it confront issues such as to interact with a community that may not share either the same language or the same terms proposed for the power organization.

In larger terms, these last two cases propose an even bigger challenge to the state intervention that is reduced by the complexity of the means that are pretended to be intervened. In this sense, if the goal of the policies is to work effectively for the communities to which they are addressed, it becomes essential to make the Risk Management more public and to abandon the strategic actions that degrade the bonds between the communities and the institutional mechanisms. As one of the employees notices about this program, the “recommendation would be, fundamentally... make more public the Risk Management theme” (Personal communication, 8th, 2018). This goes an alternative way to the technocracy and could be extended to other programs, including the exchanging like the Elder Colombia case.

In addition, the comparison of these cases allows us to study how social policies are configured according to their origin, local or national. The high heterogeneity of the task, following the above example, makes it difficult for the center of decisions to be made by broader frameworks, empowering people. Unlike the policies of low interaction and high homogeneity in the organization, where power is processed primarily in a bureaucratic manner under external standards, which respond to further integration into national policies.

This orientation for the planning and implementation of policies and programs goes together with a governance approach recognizing a reality principle that is that the Estates do not have the capacity to address the totality of social issues. In other words, they also have to propitiate, as they do following the Local Workshops, other power spaces inside the same community for its self-determination. This way the biggest problem detected would be addressed, that is the diversity of realities and people who pretend to be approached by an Estate anchored on a nation with its own logics, not shared with other people in the territories.

References

1. Andréu Abela, Jaime. (2001). *Técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
2. Baviskar, Siddhartha & Winter, Søren. (2016). Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth. *International Public Management Journal*, 20 (2), pp. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1235641>
3. Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Studies in American Politics and Public Policy.
4. Bardach, Eugene. (1995). The Implementation Game. In: Theodoulou, Stella Z. & Cahn, Matthew A. *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 137-139). New Jersey: Prentice Hall.
5. Bisquerra, Rafael. (1989). *Métodos de investigación educativa: guía práctica*. Barcelona: CEAC.
6. Bressers, Hans. (2004). Implementing Sustainable Development: How to Know What Works, Where, When and How. In: Lafferty, William M. (Ed.). *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 284-318). Cheltenham: Edward Elgar.
7. Castel, Robert. (2010). Una gran transformación. In: *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatus del individuo* (pp. 15-57). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
8. Cleaves, Peter. (1974). *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley: University of California. <https://doi.org/10.1525/9780520317475>
- Díaz, Sergio; Mendoza, Víctor & Porras, Cecilia. (2011). Una guía para la elaboración de estudio de caso. *Razón y Palabra*, 75. http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/01_Diaz_V75.pdf
9. Edelman, Murray. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.

[100]

10. Eslava, Adolfo. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. In: Roth Deubel, André-Noël (Ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 97-122). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

11. Flick, Uwe. (2002). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

12. Javakhishvilo, Nino & Jibladze, Gvantsa. (2018). Analysis of Anti-Domestic Violence Policy Implementation in Georgia Using Contextual Interaction Theory (CIT). *Journal of Social Policy*, 47 (2), pp. 317 - 334. <https://doi.org/10.1017/S0047279417000551>

13. Jenkins, William. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.

14. Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerios para las Administraciones Públicas.

15. Martínez Nogueira, Roberto. (2004). *Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales: Provisión, participación y coordinación*. En: Cortázar Velarde, Juan Carlos (Ed.). *Entre el diseño y la evaluación* (pp. 63-116). Buenos Aires: UBA.

16. Misas Arango, Gabriel. (2006). Régimen Político, corrupción y organizaciones criminales. En: Cárdenas, Miguel & Ricardo Bonilla (Coords.). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá, D. C.: Cerec-Fescol.

17. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

18. Muthathi, Immaculate & Rispel, Laetitia. (2020). Policy Context, Coherence and Disjuncture in the Implementation of the Ideal Clinic Realisation and Maintenance Programme in the Gauteng and Mpumalanga Provinces of South Africa. *Health Research Policy and Systems*, 18 (55). <https://doi.org/10.1186/s12961-020-00567-z>

19. O'Toole, Ciara & Kirkpatrick, Vickie. (2007). Building Collaboration between Professionals in Health and Education through Interdisciplinary Training. *Child Language Teaching and Therapy*, 23 (3). <https://doi.org/10.1177/0265659007080685>

20. Owens, Katharine & Bressers, Hans. (2013). A Comparative Analysis of How Actors Implement: Testing the Contextual Interaction Theory in 48 Cases of Wetland Restoration. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15 (3). <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.785668>

21. Peroni, Andrea. (2014). Implementación de programas sociales. Perspectivas y dinámicas que se configuran en el espacio de la interfaz. Comparación Argentina-Chile. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Santiago de Chile, Santiago.

22. Peters, B. Guy. (2014). Implementation Structures as Institutions. *Public Policy and Administration*, 29 (2). <https://doi.org/10.1177/0952076713517733>

23. Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Oakland: University of California.

[101]

24. Rojas, Rodrigo; Leiva, Loreto; Vargas, Ana María & Squicciarini-Navarro, Ana María (2017). Efectos de la fidelidad de la implementación sobre los resultados de una intervención preventiva en salud mental escolar: un análisis multinivel. *Psychosocial Intervention*, 26 (3), pp. 147-154. <https://dx.doi.org/10.1016/j.psi.2016.12.002>

25. Roth Deubel, André-Nöel. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, pp. 161-186.

26. Roth Deubel, André-Nöel. (2010). ¿Política, Programa o Proyecto? *Boletín Política Pública Hoy*, 8, pp. 6-9.

27. Rubio Campos, Jesús. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*, 15, pp. 146-156. https://doi.org/10.35247/buengob_15_08

28. Sabatier, Paul. (1991). Towards Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24 (2), pp. 147-156. <https://doi.org/10.1017/S1049096500050630>

29. Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniela A. (2000). La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.). *La implementación de las políticas públicas* (pp. 323-372). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

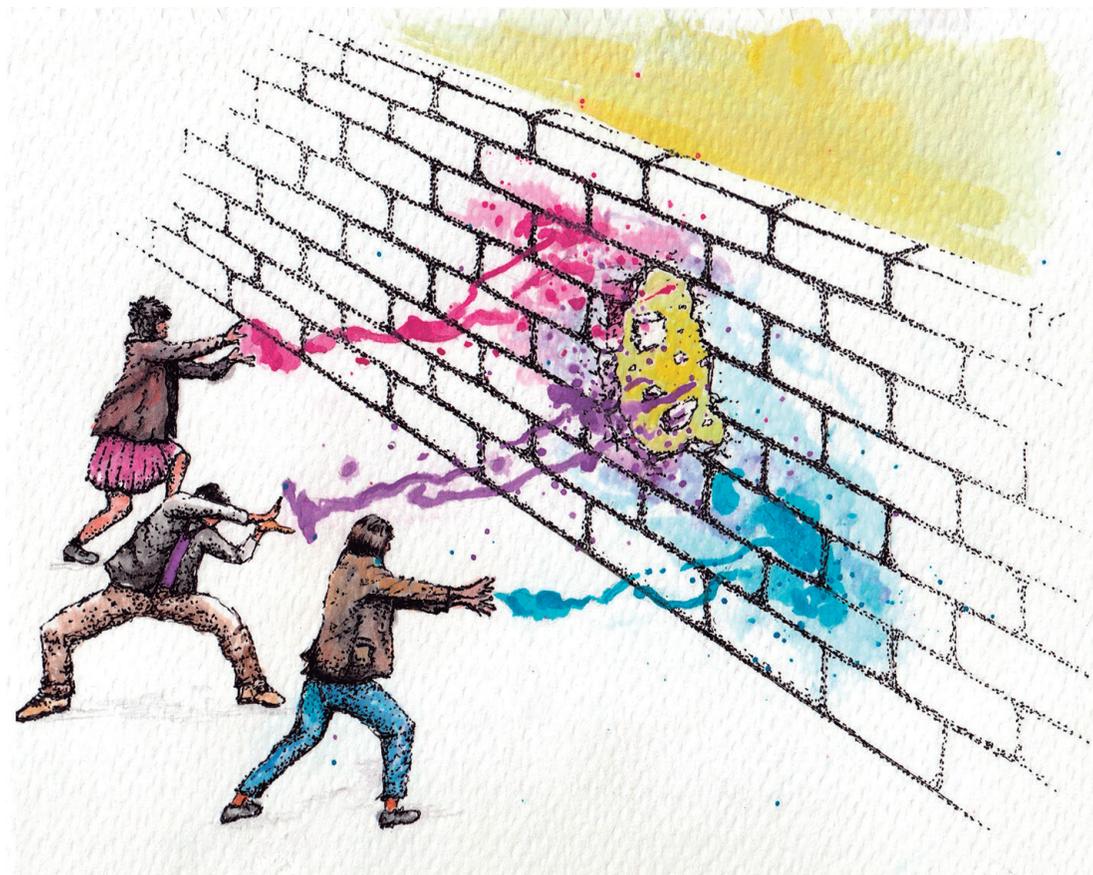
30. Salaj, Ivona. (2017). Education Policy Implementation from the Perspective of Pupils and Students with Disabilities. *Croatian Journal of Education*, 19 (3). <https://doi.org/10.15516/cje.v19i0.2696>

[102]

31. Spratt, Kai. (2009). *Policy Implementation Barriers Analysis: Conceptual Framework and Pilot Test in Three Countries*. Washington, D. C.: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1.

32. Stake, Robert E. (2005). Qualitative Case Studies. In: Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (Eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 443-466). Thousand Oaks: Sage.

33. Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process a Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6 (4). <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

12.5 x 17 cm

2022

Medellín



Mapeo de las resistencias. Acción colectiva juvenil y derecho a la ciudad en Manizales, Colombia*

*Tatiana Carvajal Morales (Colombia)***
*Milton Andrés Salazar Rendón (Colombia)****
*Jessica Castaño Urdinola (Colombia)*****

Resumen

La política, entendida como prácticas conflictivas de institución de sentido que buscan un orden deseado de «estar juntos», se ve amenazada por actividades que rompen con su naturaleza antagónica apelando al orden del consenso. El artículo expone los resultados de una investigación que busca comprender cómo operan los colectivos sociales y redes que plantean desacuerdos en Manizales, Colombia, a quienes se les aplicó una ficha de caracterización y mapeo. A partir de un enfoque de estudios culturales y metodologías participativas, se concluye que la acción colectiva en la ciudad es agenciada mayoritariamente por jóvenes que se articulan alrededor de múltiples demandas. Si bien las prácticas de resistencia se inclinan hacia lo micropolítico, también inciden en lo macropolítico y finalmente han emergido importantes espacios de articulación que se pueden enunciar como demandas por el derecho a la ciudad.

[104]

Palabras clave

Acción Colectiva; Organizaciones Políticas; Juventud; Derecho a la Ciudad; Resistencia; Manizales, Colombia.

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Caracterización de colectivos sociales de Manizales*, llevado a cabo por el Co-laboratorio Pluriversos, Cultura y Poder en asocio con la Universidad de Caldas, 2016-2019.

** Trabajadora social, estudiante de la Maestría en Justicia Social y Construcción de Paz. Investigadora del Co-laboratorio Pluriversos, Cultura y Poder, Manizales, Colombia. Correo electrónico: tatianacarvajal.0928@gmail.com - Orcid: 0000-0002-8084-075X

*** Antropólogo. Magíster en Estudios Culturales. Profesor de la Universidad de Caldas. Investigador del Co-laboratorio Pluriversos, Cultura y Poder, Manizales, Colombia. Correo electrónico: andres.salazar@ucaldas.edu.co - Orcid: 0000-0001-9999-3636 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=yACYRsIAAAAJ>

**** Trabajadora social. Magíster en Justicia Social y Construcción de Paz. Profesora de la Universidad de Caldas. Investigadora del Co-laboratorio Pluriversos, Cultura y Poder, Manizales, Colombia. Correo electrónico: jessica.castano@ucaldas.edu.co - Orcid: 0000-0001-7343-1483 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=iQH-NSIAAAAJ>

Fecha de recepción: febrero de 2021 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2021

Cómo citar este artículo

Carvajal Morales, Tatiana; Salazar Rendón, Milton Andrés y Castaño Urdinola, Jessica. (2022). Mapeo de las resistencias. Acción colectiva juvenil y derecho a la ciudad en Manizales, Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 104-130. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a05>

Mapping of Resistance. Youth Collective Action and the Right to the City in Manizales, Colombia

Abstract

Politics, understood as conflicting practices of institution of meaning that seek a desired order to “be together” is threatened by activities that break her antagonistic nature appealing to the order of consensus. The article presents the results of an investigation that sought to understand how social groups and networks operate that rise disagreements in Manizales, Colombia, to whom a characterization and mapping instrument was applied. From a cultural studies approach and participative methodologies, we conclude that collective action in the city is mainly organized by young people, who are articulated around multiple demands. While the practices of resistance lean towards the micropolitical, they also influence the macropolitical, and finally, important articulation spaces have emerged that could be enunciated as demands for the right to the city.

[105]

Keywords

Collective Action; Political Organizations; Youth; Right to the City; Resistance; Manizales, Colombia.

Introducción

A pesar de la reproducción de prácticas pospolíticas (Zizek, 2007; Mouffe, 2007; 2009) que buscan negar los antagonismos sociales y de prácticas violentas expresadas en el asesinato sistemático de líderes sociales que desde 2016 suman más de novecientos en Colombia (DW, 2021, abril 19), existen múltiples expresiones de acción colectiva que emergen desde las bases sociales para plantear desacuerdos frente a situaciones de desigualdad, sujeción, exclusión e injusticia a través de distintos repertorios de resistencia que a lo largo de la historia han resultado efectivos para conquistar derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. En la acción colectiva pueden identificarse renovadas formas de construcción de democracia, de intervención ciudadana, de identidades ético-políticas y de creación de lo común que permiten descifrar las variadas expresiones que adquiere la lucha política en el presente, tanto en lo novedoso y esperanzador como en desaciertos y desencantos.

Por lo anterior, cobra sentido indagar por las formas de acción colectiva, comprender y registrar las trayectorias de estas luchas y expresiones. Es así que en 2018, desde el Co-laboratorio Pluriversos, Cultura y Poder, se inició un mapeo de colectivos sociales a partir de la pregunta de investigación: ¿cómo operan los colectivos sociales y redes en la ciudad Manizales?

[106]

1. Caracterización y mapeo

- a) *Prospección*. Se realizó una línea base con cerca de ochenta colectivos, en su mayoría integrados por jóvenes. De acuerdo con los criterios establecidos, se decidió trabajar con quince colectivos y nueve redes.
- b) *Diseño del instrumento de mapeo y caracterización*. Se registró la información general sobre colectivos sociales que agenciaran prácticas de resistencia y que llevaran dos años de trabajo. Para esto se diseñó un instrumento de mapeo y caracterización cuya variable central fue *procesos organizativos*, que incluye 64 preguntas —27 abiertas y 37 cerradas—, cuyas dimensiones principales son: generalidades, estructura y composición, identidad, redes, formación y producción de conocimiento, incidencia política, medios de comunicación, y contexto interno y externo, esta última se abordó a partir de una matriz DOFA. Por su parte, las categorías de los colectivos fueron: obrero, animalista, disidencia y diversidad sexual, mujeres, afrodescendiente, indígena,

derechos humanos, barriales, legalización de la marihuana, campesino, ecologista, estudiantil y comunicación.

- c) *Aplicación del instrumento*. Se realizó a través de una entrevista semiestructurada en profundidad.
- d) *Mapa social digital*. Se utilizó la herramienta StoryMap JS, la cual no solo permite la localización en el mapa, sino también contar una breve historia. Es de uso gratuito y de fácil manejo. Es una estrategia de retroalimentación creativa que se espera contribuya a los colectivos sociales en su accionar político cotidiano y que potencie la idea de que los datos son de las comunidades y no de quienes investigan. Puede consultarse en <https://www.colaboratoriopluriversos.org/mapasdigitales>

2. Procesamiento de los datos y análisis de la información

El procesamiento de la información se realizó inicialmente a través de un formulario de caracterización que fue diligenciado en la aplicación Google Forms, arrojando el compendio de resultados en un documento de Excel que permitió construir tablas dinámicas. El procesamiento final se ejecutó en el software estadístico SPSS, en el cual se realizaron tablas de frecuencia simple o tablas de contingencia —cruces de variables, en este caso, por colectivos y redes—.

[107]

El enfoque epistemológico combinó dos inspiraciones presentes de manera reiterada en los trabajos investigativos del Co-laboratorio, estos son: los estudios culturales y la investigación participativa. Aunque es un campo amplio de conocimiento, los estudios culturales se caracterizan, entre otros postulados, por su intención de desjerarquizar el conocimiento y eliminar las fronteras entre disciplinas para producir un nuevo saber más plural, flexible y holístico, por su pensamiento antirreduccionista que promueve un contextualismo radical y por no ser solo estudios, sino que poseen una vocación política, de allí la máxima «politizar la teoría y teorizar la política» (Grossberg, 2009, p. 18). No solo se trata de estudiar fenómenos, sino —en la medida de lo posible— intervenir en ellos, siendo explícito su compromiso con sujetos contrahegemónicos. Finalmente, conciben las formaciones sociales como producto de una serie de articulaciones culturales, atravesadas por relaciones de poder, por eso entienden la cultura como poder y el poder como cultura.

En cuanto a la investigación participativa, se acoge a varios de sus rasgos característicos, entre ellos: el cuestionamiento a nociones como verdad, objetividad, neutralidad, verificabilidad y predictibilidad (Torres, 2015). La combinación de teoría y práctica, es decir, una praxis social que parte de la práctica, la reflexiona y vuelve a ella para contribuir al cambio de realidades, el fomento al fortalecimiento de procesos colectivos para la acción, y, por último, la intencionalidad de democratizar la producción, circulación y apropiación de los conocimientos que beneficie a las comunidades involucradas, haciendo uso creativo de diversas estrategias, técnicas e instrumentos.

A partir de los procesos investigativos del Co-laboratorio es de particular interés reflexionar sobre las prácticas de resistencia y sobre los procesos de colectivización. En cuanto a la noción de resistencia, se han categorizado tres: i) resistencia como práctica de sí (Foucault, 1992); ii) resistencia cotidiana (Scott, 2000; De Certeau, 2000; Baaz, Lilja y Vinthagen, 2017); y iii) resistencia organizada, que se ha intentado definir desde el Co-laboratorio Pluriversos Cultura y Poder. En este artículo solo se profundiza en esta última.

[108]

La resistencia organizada se define como «desacuerdos públicos frente a múltiples expresiones de las relaciones de poder. No son negatividad, por el contrario, son agenciamientos de significados que producen y/o [sic] reproducen visiones alternativas del mundo» (Salazar, 2018, p. 101). Estas prácticas de resistencia plantean un nosotros y un ellos, es decir, configuran identidades políticas que postulan que determinadas relaciones de poder pueden ser transformadas, rechazadas e impugnadas, dando cuenta de que el conflicto y el antagonismo social nunca puede cerrarse, siempre hay una disputa por los significados. Estas prácticas pueden ser micro o macro políticas, es decir, pueden expresarse en luchas contrahegemónicas y molares, pero también en líneas de fuga, soberanías existenciales colectivas y procesos moleculares. Son contextuales, contingentes y contradictorias y, ante todo, son agenciadas por colectivos sociales, redes —unidades de análisis centrales de esta investigación— y movimientos, que son quienes leen un aspecto de la realidad como injusto, opresivo o dominante.

Para comprender cómo operan los colectivos sociales y las redes es necesario, en primer lugar, explicar cómo se define aquí la noción de colectivo social. Dentro de los estudios de la acción colectiva existe una

amplia y variada taxonomía de las llamadas *estructuras de movilización*, las cuales tienen en común ser grupos de personas que buscan alcanzar objetivos comunes y que construyen estructuras, definen roles, comparten marcadores identitarios y conciben de múltiples maneras la política y lo político.

Se opta por utilizar la noción de colectivo social, la cual se entiende como la articulación de dos o más personas con dos objetivos fundamentales: compartir existencial y políticamente unos significados comunes sobre el mundo que desean extender, y plantear desacuerdos públicos ante múltiples expresiones de las relaciones de poder, es decir, agenciar prácticas de resistencia. Del proceso de convertirse en colectivo social se derivan unas identidades ético-políticas que generan antagonismos sociales, es decir, aparece un «nosotros» —las mujeres, los animalistas, los campesinos, entre otros— y un «ellos» del que se distancian —el patriarcado, el especismo, las multinacionales, entre otros—. Con esto no se pretende afirmar que otras expresiones organizativas, distintas a los colectivos sociales, no configuren identidades ético-políticas, pero sí se busca aclarar que una característica fundamental de los colectivos es la construcción de uno o varios adversarios a los cuales se enfrentan desde su acción colectiva y que aparecen de forma explícita en sus discursos y prácticas. A continuación, se analizan algunas particularidades del concepto:

[109]

— Los *colectivos sociales* se diferencian de las *organizaciones sociales* u *organizaciones de la sociedad civil* en que en estas últimas sus integrantes no necesariamente construyen unas identidades políticas, es decir, un «nosotros» y un «ellos» a partir de las cuales disputen significados, pues sus objetivos pueden tener una orientación distinta. En la literatura académica se suelen identificar sus acciones como más orientadas hacia actividades filantrópicas, recreativas, cívicas o de innovación y proyección social, por ejemplo: procurar que los animales sin hogar sean adoptados, recolectar fondos para construir una escuela, recoger mercados para personas pobres, apoyar comunidades vulnerables a través de recursos gestionados con instituciones públicas o privadas, entre otros (Hernández, Herrera y Chávez, 2015). En este sentido, si bien las organizaciones sociales pueden facilitar la construcción de identidades políticas, en la medida en que algunos autores las consideran como sistemas culturales con órdenes de significados (Allaire y Firsirotu, 1992 citados en Torres, 2006), esta no es una característica central o inherente a ellas, como sí lo es en el caso de los colectivos sociales.

- La noción de *organizaciones de los movimientos sociales* da cuenta de colectividades organizadas permanentemente para apoyar a distintos movimientos sociales y proponer una agenda conjunta de transformación de un orden social determinado que se implementa a través de diversas demandas y repertorios (Cadena, 2016). Es claro que no todo colectivo social está articulado a un movimiento social y que, si bien muchas veces pueden tener propósitos comunes o actividades simultáneas en apoyo a uno de ellos, esto no necesariamente significa que puedan definirse solo en función de estos, pues su accionar se extiende a otros procesos de acción colectiva y a otros fines independientes.
- Los colectivos sociales se articulan fundamentalmente para plantear desacuerdos y extender sus significados a través de repertorios de resistencia. Si bien los grupos religiosos, artísticos o tribus urbanas en su accionar incluyen algunas prácticas que plantean desacuerdos y que proponen ciertos significados sobre algún aspecto de la realidad, no entran en esta categorización en primera instancia, ya que la intencionalidad inicial de estos grupos tiene que ver, por ejemplo, con fortalecer la espiritualidad, unirse alrededor de la creencia en una entidad sobrenatural o interpretar algún género musical, más no manifestar desacuerdos frente a expresiones de injusticia.
- A pesar de que la noción de *organización de base* es reiterada en el imaginario de la acción colectiva, no se encuentran mayores desarrollos conceptuales al respecto. Esta expresión es la más cercana al colectivo social, ya que estas son construcciones de base. Con «base» se refiere a que no son producto de proyectos institucionales, de organismos multilaterales o de organizaciones no gubernamentales (ONG) que transitoriamente despliegan acciones en un territorio motivados por una «oferta de servicios»; sino que son el resultado de una articulación «instituyente» —de abajo a arriba— de personas que —de manera desinteresada en términos económicos— buscan articular indignaciones, sueños, afectividades y proyectos anclados a una territorialidad (Ribeiro y Barbosa, 2006).
- Muchos colectivos sociales bajo la idea de tener mayor incidencia en sus territorios y de poder obtener recursos para la financiación de sus actividades optan por adquirir personerías jurídicas y «legalizarse» como ONG. En este sentido, existen corporaciones o fundaciones —que son las figuras que toman las ONG— que pueden ser categorizados como

[110]

«colectivos sociales». En esta lógica tener o no una personería jurídica no es un criterio para identificar a los colectivos sociales.

- Además de los colectivos sociales, las redes, plataformas o tejidos también son interés. Estas son entendidas como espacios de articulación de dos o más colectivos sociales a los que se suman activistas o militantes independientes, que al unirse buscan potenciar la visibilización de sus desacuerdos y la transformación de las realidades que conciben como problemáticas. La articulación intercolectiva permite que se extiendan más eficazmente los significados.

3. Resultados

Los hallazgos del proceso investigativo se presentan articulando, por una parte, las dimensiones de la ficha de mapeo y la caracterización expuesta anteriormente, con cuatro líneas temáticas en las que se agruparon los resultados: generalidades, el carácter juvenil de la acción colectiva, entre lo molar y lo molecular, y los retos de la acción colectiva en la ciudad.

3.1 Generalidades

Los nombres de los quince colectivos sociales y las nueve redes participantes son los siguientes, de acuerdo con su clasificación categorial:

[111]

Tabla 1. Categorías de colectivos y redes según su objetivo.

| Colectivos | | | | Redes | | | |
|------------|-------|--------------------------|----------------------------------|-------|-------|---------------|--|
| N.º | Total | Categoría | Nombre del colectivo | N.º | Total | Categoría | Nombre de la red |
| 1 | 1 | Animalistas | Identidad Animal | 1 | 1 | Mujeres | Red Nacional de Mujeres |
| 2 | 5 | Barriales o comunitarios | Escuela Contra la Pobreza | 2 | 2 | Ecologistas | Escuelas de Vida |
| | | | | 3 | | | Tejido de Colectivos Unitierra |
| 3 | | | Ideamos Conciencia Participativa | 4 | 4 | Estudiantiles | Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU) |

Tabla 1. (Continuación).

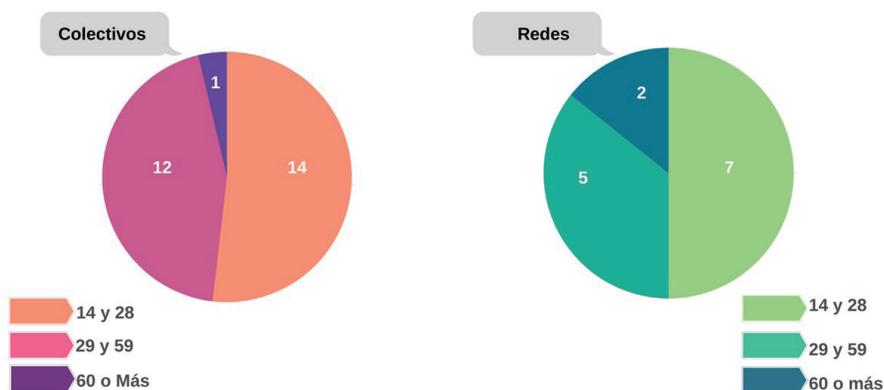
| Colectivos | | | | Redes | | | |
|------------|-------|--------------------------|---------------------------------------|-------|-------|------------------|--|
| N.º | Total | Categoría | Nombre del colectivo | N.º | Total | Categoría | Nombre de la red |
| 3 | | Barriales o comunitarios | Ideamos Conciencia Participativa | 5 | 4 | Estudiantiles | Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) |
| 4 | | | Fundación Comunitaria Huellas de Vida | 6 | | | Organización Colombiana de Estudiantes (OCE) |
| 5 | | | Comunativa Huertas Urbanas | 7 | | | Federación Universitaria Nacional (FUN) |
| | | | | 8 | 1 | Obreros | Central Unitaria de Trabajadores (CUT) |
| 6 | | | Crea Paz | 9 | 1 | Derechos humanos | Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) |
| | | | | 7 | 1 | Cannábicos | THC Conciente |
| 8 | 4 | Contraheteronormativos | Puta Manada | | | | |
| 9 | | | Subversión Marica | | | | |
| 10 | | | Armario Abierto | | | | |
| 11 | | | Fundación Plataformas | | | | |
| 12 | 1 | De comunicación | Píldora Roja | | | | |
| 13 | 1 | Mujeres | Malahierba | | | | |
| 14 | 1 | Indígenas | Cabildo Indígena U | | | | |
| 15 | 1 | Cívicos | Subámonos al Bus del POT | | | | |

Fuente: elaboración propia.

En ocho de los colectivos sociales sus representantes son hombres y en los siete restantes son mujeres. En las redes cinco hombres y cuatro mujeres están en la representación, respectivamente. En ambos casos no existen mayores diferencias de género en los liderazgos.

La mayoría de los colectivos están integrados por entre seis y diez personas, lo que muestra que no se requiere de una gran cantidad de integrantes para realizar acciones colectivas. Aunque en muchos estudios se hace énfasis en los grandes movimientos de masas para generar cambios, es importante poner la lupa en cómo pequeños grupos generan transformaciones sociales en contextos específicos. Respecto a la constitución legal, seis de quince colectivos tienen personería jurídica, así como cuatro de nueve redes.

Gráfica 1. Rangos de edad de los miembros de colectivos y redes.



Fuente: elaboración propia.

La acción colectiva es agenciada mayoritariamente por jóvenes, dado que, como se muestra en la gráfica 1, los rangos de edad de los integrantes de los colectivos y redes son principalmente entre los 14 y 28 años, seguido de las edades de 29 y 58 años; en menor medida, los colectivos y redes cuentan con integrantes de edades correspondientes a los 60 años en adelante.

Las principales comunas de la ciudad de Manizales en las que los colectivos despliegan sus prácticas son: universitaria, con nueve colectivos —Píldora Roja, Puta Manada, Cabildo Indígena Universitario Manizales, Subversión Marica, THC Conciente, Armario Abierto, Fundación Plataformas,

Malahierba e Identidad Animal— y San José con siete colectivos —Escuela Contra la Pobreza, Comunitativa Huertas Urbanas, THC Conciente, Armario Abierto, Crea Paz, Fundación Plataformas y Malahierba—. ¹ Esto muestra, por un lado, que la acción colectiva en Manizales es agenciada principalmente en el marco de la vida universitaria y, por otro lado, que el macroproyecto de renovación urbana de la comuna San José ha sido un hito histórico para sus procesos de acción colectiva.

Por su parte, las redes despliegan sus prácticas principalmente en la comuna universitaria. La principal razón es que cuatro de las siete redes que agencian prácticas en este sector son estudiantiles: Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU), Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), Organización Colombiana de Estudiantes (OCE) y Federación Universitaria Nacional (FUN). Por otro lado, en las redes la comuna Ciudadela del Norte es otra que marca distinción, una razón puede ser el apoyo a las actividades agenciadas por parte de uno de los colectivos con mayor trayectoria de trabajo comunitario en la ciudad, como lo es la Fundación Comunitaria Huellas de Vida.

3.2 El carácter juvenil de la acción colectiva en Manizales

[114]

Como señaló, la acción colectiva en Manizales es mayoritariamente juvenil, en la que las y los estudiantes universitarios ocupan un lugar protagónico. En trece colectivos y seis redes sus integrantes son universitarios. Esto puede conectarse con los mecanismos que han consolidado para la toma de decisiones. Ocho colectivos prefieren la votación, cuatro el consenso y uno otra alternativa. En las redes, seis prefieren el consenso, dos la votación y una otro mecanismo. Se evidencia que cada vez son menos recurrentes las relaciones jerárquicas y se le otorga mayor importancia a la horizontalidad. También es notable que la votación sigue siendo un mecanismo democrático que permite que la toma de decisiones sea colectiva. Aparecen también formas alternativas de toma de decisiones, como la corazóncracia-cosmogeocracia —primero estamos al servicio de la tierra—, sociocracia o el centralismo democrático. La lucha por el cambio pasa por relaciones interpersonales, así como las formas en las que se ejerce o cuestiona la autoridad.

Como se describe más adelante, el hecho de que las y los jóvenes sean quienes estén mayoritariamente vinculados a los colectivos y redes no

¹ Se repiten nombres de colectivos porque algunos de ellos despliegan sus prácticas en varias comunas.

quiere decir que solo defiendan cuestiones juveniles, ya que no abandonan lo común, sino que buscan interpelar las injusticias que afectan a gran parte de la ciudadanía.

En cuanto a los repertorios de resistencia que más utilizan los colectivos y redes, las marchas, los talleres y las acciones simbólicas —performance, música, carnavales, fiestas, desnudos, entierros simbólicos, teatro, vigili- as, flashmob, besatones, entre otros— son los más frecuentes (véase gráfica 2). Con esto se advierte que, aunque los repertorios más clásicos, como las marchas, siguen siendo agenciados, las prácticas de resistencia se han renovado, haciendo uso de la creatividad al momento de plantear los desacuerdos. Esto también puede conectarse con el carácter juvenil de la acción colectiva en la ciudad, que se caracteriza por ser creativa, por romper los esquemas tradicionales y por buscar la seducción constante de otras personas que puedan adherirse a sus colectividades o a acciones específicas.

Gráfica 2. Colectivos y redes por tipo de repertorios de resistencia que agencian.



Fuente: elaboración propia.

Uno de los interrogantes que quedan al respecto es: ¿por qué las personas adultas se movilizan menos? Desde el Co-laboratorio se aventuran dos razones que ameritan mayor evidencia empírica y que sobrepasan los objetivos de este artículo. De un lado, la disposición del tiempo: la acción colectiva genera unas dinámicas de dedicación, responsabilidades

y compromisos que cuando las personas ingresan al mercado laboral poco a poco se van desatendiendo de las preguntas y las luchas por lo común. De otro lado, la acción colectiva en el país tiende a desincentivar a los agentes que la movilizan, no solo por la violencia contra los líderes sociales, sino también por las decepciones generadas por la corrupción estatal, la indiferencia ciudadana y la reproducción de formas tradicionales del actuar político que limitan las transformaciones sociales, esto cobra factura a muchos de los más entusiastas activistas que pasan de ser jóvenes optimistas a ser adultos pesimistas y desesperanzados. A pesar de esto, existen algunas excepciones en la ciudad, de personas de mediana edad o incluso adultos mayores que se articulan en colectivos y redes, como es el caso del colectivo Subámonos al Bus del POT.

3.3 Entre lo molar y lo molecular

[116] Para Gilles Deleuze y Félix Guattari (1988), en el ejercicio de la política se configura lo molar y lo molecular. Lo primero se refiere a la totalidad, a la estructura predominante, lo mayoritario y lo macropolítico, mientras que lo molecular hace referencia a la singularidad, lo minoritario, las multiplicidades y lo micropolítico. En el caso específico de la configuración de la acción colectiva en Manizales, se encuentran múltiples formas que lo molar y lo molecular van adoptando dinámicamente.

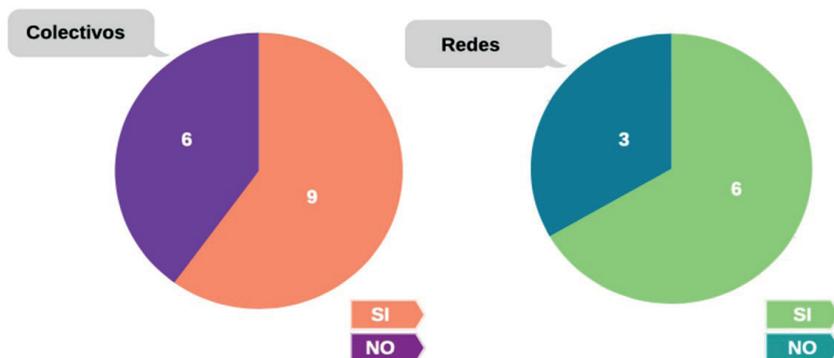
Respecto a lo molar, sentir reconocimiento por parte del Estado es uno de los elementos que adquiere relevancia y que se vuelve clave al momento de incidir políticamente. Se encontró que diez de quince colectivos y seis de nueve redes manifestaron que el reconocimiento estatal se reduce a ser convocados a mesas de trabajo, eventos o reuniones, pero no sienten que sus opiniones sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones, siendo además estigmatizados por su pensamiento político y su postura crítica. Lo anterior puede evidenciarse en el relato de una de las personas participantes: «Cuando les conviene, cuando necesitan foto o gente, ahí sí nos llaman. Si para estos entes yo soy un poco el rostro visible de la colectiva, pero cuando saben que van a discutir temas densos, no nos llaman» (P. Cárdenas, comunicación personal, marzo 22, 2018).

Estos datos explican, en parte, un asunto que aparece reiterativamente en distintos escenarios del país: la desconfianza generalizada hacia las instituciones del Estado, que termina profundizando la desesperanza

y desmotivando la disputa por lo estatal. Sin embargo, once de quince colectivos y ocho de nueve redes han logrado incidir en espacios institucionales, poniendo sus demandas como tema de discusión en las agendas, lo que representa un primer paso para la incidencia macropolítica.

Algunos de los colectivos deciden incidir políticamente implicándose en distintas fases de las políticas públicas. Nueve colectivos —Píldora Roja, Fundación Comunitaria Huellas de Vida, Cabildo Indígena Universitario de Manizales, Subversión Marica, Armario Abierto, Crea Paz, Fundación Plataformas, Subámonos al Bus del POT e Identidad Animal— y seis redes — Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice), Red Nacional de Mujeres, ACEU, OCE, FUN y Tejido de Colectivos Unitierra— consiguieron que sus demandas se vieran reflejadas en políticas públicas. Es decir, posiblemente las demandas que en un principio fueron planteadas en espacios institucionales por los colectivos y redes mencionados anteriormente, fueron tenidas en cuenta en este tipo de herramientas.

Gráfica 3. Colectivos y redes que integraron sus demandas a políticas públicas.



Fuente: elaboración propia.

Para clarificar la incidencia en políticas públicas se realizaron dos formas de clasificarla: políticas públicas como norma, que se expresan en acuerdos, decretos, ordenanzas y proyectos de ley —conquistas normativas—; y políticas públicas como agenda, de las que hacen parte los proyectos y programas, entre otras iniciativas que no requieren que se construyan leyes específicas para su ejecución.

Así, de los nueve colectivos que afirmaron anteriormente que sus demandas se vieron reflejadas en políticas públicas, cinco lo lograron como norma —Subversión Marica, Armario Abierto, Fundación Plataformas, Subámonos al Bus del POT e Identidad Animal—, tres lo lograron como agenda —Cabildo Indígena Manizales, Fundación Comunitaria Huellas de Vida y Crea Paz—. Por su parte, de seis redes que manifiestan que sus demandas se vieron reflejadas en políticas públicas, una lo logró como norma —OCE— y tres como agenda —Red Nacional de Mujeres, OCE y FUN—.

Hasta aquí puede inferirse que los colectivos sociales son los que más inciden en la política pública como conquista normativa, que a largo plazo es la que genera cambios más profundos y mayores herramientas de exigibilidad de derechos y acciones. La Política Pública LGBTI (Alcaldía de Manizales y Universidad de Caldas, 2017), la formulación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal que se encuentra en proceso, y el Plan de Ordenamiento Territorial 2017-2031 (Alcaldía de Manizales, s. f.), son ejemplos de estos logros de la acción colectiva, que además potencian el derecho a la ciudad. Las redes, en cambio, logran incidir mayormente en programas, proyectos y presupuestos, especialmente en el contexto universitario, y frente a problemáticas nacionales, no locales y urbanas. La escala de incidencia de los colectivos es local, más no regional y nacional —a excepción de los estudiantiles y sindicales—, lo que plantea retos alrededor de la articulación con otras zonas del país. Las redes se orientan más a lo nacional que a lo local, mostrando que la articulación entre colectivos puede potenciar el impacto de las acciones.

[118]

Si bien las políticas públicas son victorias colectivas, estas no necesariamente garantizan que las realidades se transformen, así lo perciben cuatro de nueve colectivos y tres de seis redes, que sienten que no cambió lo que pretendían. Esto puede dar cuenta de formulaciones desde el escritorio de las administraciones o de implementaciones que se congelan y no avanzan.

Oponerse es otra de las tareas claves de la acción colectiva en Manizales. once de quince colectivos y siete de nueve redes se han opuesto a la implementación de políticas, planes, programas o proyectos que sienten que no los representan, o que están en contra de los significados que comparten sobre el mundo (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Políticas, planes, programas, proyectos o leyes a las que se han opuesto colectivos y redes.

| | |
|--|--|
| Servicio Militar | Plan de Ordenamiento Territorial |
| Marcha provida-Marcha por la Familia | Modificación Ley de pensión de las mujeres |
| Plan de Desarrollo | Ley 975 (Justicia y paz) |
| Macroproyecto San José | Ley 1448 (Unidad para las víctimas) |
| Proyecto Bio ciudadela Tierra Viva | Reforma a la Ley 30 |
| Lineamientos de la Política Pública LGBTI 2015 | Acuerdo de educación 2034 |
| Código de Policía | Tratado de Libre Comercio |
| Ley 30 | Transporte integrado de Manizales (TIM) |
| Reforma tributaria | Ser Pilo Paga |
| Cobro del impuesto al espacio público | Resolución a las licenciaturas (Universidad de Caldas) |

Fuente: elaboración propia.

Once de quince colectivos se han opuesto a diferentes políticas públicas, planes y proyectos que dan cuenta de las principales luchas que se han agenciado en la ciudad, principalmente por la defensa del territorio, manifestándose su desacuerdo frente al Plan de Ordenamiento Territorial 2017-2031 (Alcaldía de Manizales, s. f.), el Macroproyecto San José y la Biociudadela Tierra Viva, que son proyectos de urbanización en distintos sectores de la ciudad.

En cuanto a las redes, siete de nueve que se han opuesto a la implementación de políticas, planes, programas y proyectos están orientadas principalmente a la lucha por la educación superior, manifestando su desacuerdo ante normas como el Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2014), programas como Ser Pilo Paga y el Decreto 2450 de 2015, más conocido como «reforma a las licenciaturas».

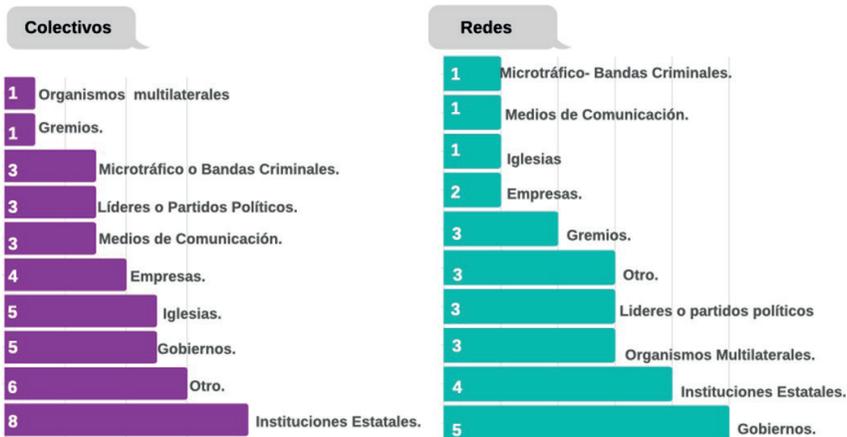
Hasta aquí se puede concluir que, aunque las demandas molares son diversas, existe un punto de encuentro que permite articularlas: el derecho a la ciudad. Esta explosión de identidades, luchas, exigencias, críticas y propuestas ha sido leída por algunas personas como una dificultad que

[119]

fragmenta la acción colectiva; sin embargo, desde el Co-laboratorio se lee como la gran posibilidad de construir programas políticos más amplios, multidimensionales e interseccionales que hagan viable otra ciudad, más abierta, justa y plural. Si bien el foco en lo molar no es tan amplio, aparecen distintos intentos por incidir en políticas públicas, lo que puede potenciarse con las articulaciones a largo plazo.

En cuanto a lo molecular, hay una pregunta central: ¿contra quién luchan los colectivos y las redes? La gráfica 4 muestra a quiénes los colectivos y redes asumen como adversarios, es decir, a quiénes les plantean sus desacuerdos:

Gráfica 4. Colectivos y redes según adversario.



Fuente: elaboración propia.

Se puede afirmar que las instituciones estatales como la Policía, el Ejército, la Administración Municipal y el Ictetex son los principales adversarios para los colectivos sociales, lo que explica de alguna manera las relaciones fragmentadas y el poco trabajo en conjunto con las instituciones estatales locales. Por su parte, las redes ven como adversario principal a los gobiernos, lo que explica sus acciones enfocadas a cuestionar a quienes los conforman y las decisiones que toman. Estos datos advierten también por qué hay un foco especialmente molecular en la acción colectiva, ya que aparentemente las posibilidades de transformación social no aparecen tan palpables en la institucionalidad.

Al quedar a un lado la preocupación por el reconocimiento institucional, el reconocimiento por parte de la comunidad se vuelve central. En ese sentido, la totalidad de colectivos y redes se sienten reconocidos; sin embargo, ha sido difícil detectar más profundamente en qué se refleja esa sensación, además de recibir agradecimiento por el trabajo que realizan.

Otro de los hallazgos más significativos respecto a lo molecular tiene que ver con que la totalidad de los colectivos y redes consideran que han aportado a la transformación de prácticas culturales, corporales y comportamentales cotidianas, es decir, micropolíticas que se evidencian en las relaciones interpersonales, la formación y la reflexión sobre sus prácticas, las posturas críticas y el fortalecimiento de sus identidades. También se han transformado algunos imaginarios sobre sus territorios y el uso del lenguaje. Algunos de estos cambios se muestran en el siguiente testimonio:

También se ha visto en el barrio la resignificación del territorio, por lo menos en términos estéticos. Cuando comenzamos a pintar los murales era, por ejemplo, en lugares de fronteras, la propuesta era: ¡vamos a pintar esos murales y habitarlos! Entonces cuando hacemos la cartografía social de la comuna decimos que hay que ir a intervenir esos sectores de mayor conflictividad, en los cuales se ha dado una apropiación por parte de la gente. [...] Entonces a partir de la consigna, que ha sido una de las más fuertes, que es «El barrio no es como lo pintan, es de colores», la gente ha aprendido a tomar un sentido de pertenencia por el barrio (A. Marín, comunicación personal, febrero 3, 2018).

[121]

La defensa del territorio es un marcador identitario clave que comparten los colectivos, pues nueve de quince plantean en sus relatos que la defensa, resignificación o apropiación social del territorio es un aspecto principal a la hora de articularse. Frente a las redes, ocho de nueve manifestaron que el pensamiento político aparece como el marcador identitario principal, debido a que la mayoría de las redes mapeadas hacen parte o tienen afinidad con movimientos o partidos políticos. Ambos marcadores dan cuenta de la definición de colectivo social del Co-laboratorio, en el cual se articulan dos o más personas con los objetivos de compartir existencial y políticamente a propósito de unos significados comunes sobre el mundo que desean extender.

En cuanto a las formas de financiación, se pudo concluir que el Estado no es un aliado en materia de recursos para los colectivos y redes, pues

tan solo cinco de quince colectivos y una de las nueve redes manifestaron recibir, en algún momento, apoyo estatal. La autogestión y la consecución de recursos propios es la forma como los colectivos y redes financian sus procesos, los desarrollan y realizan el trabajo comunitario. Esta es otra de las expresiones que adquiere lo micropolítico.

Como conclusión de este apartado, se puede que tanto los colectivos como las redes inciden en mayor medida en lo micropolítico y menos en lo macropolítico, lo cual plantea un reto alrededor del impacto de la acción colectiva en asuntos estructurales e institucionales, que son también un espacio estratégico del cambio social. Se infiere, a partir de lo encontrado, que las luchas más transformadoras son aquellas que combinan ambos frentes, es decir, que construyen identidades estratégicas y políticas anfibia que tienen la capacidad de adaptarse a múltiples contextos sin dejar de fugarse de los intentos de cooptación que emergen de la institucionalidad, pero también de los activismos.

3.4 Los retos de la acción colectiva en Manizales

[122]

Las diferentes dimensiones de la ficha de caracterización utilizada en esta investigación dan cuenta de los retos que se le presentan a la acción colectiva de la ciudad alrededor de temas como los medios de comunicación, el trabajo colaborativo, la construcción de conocimiento y otros elementos de contexto que se describen en este apartado.

a) En torno a lo comunicativo, los principales medios utilizados por los colectivos son los denominados para esta investigación como digitales, siendo Facebook la principal plataforma utilizada por la totalidad de los colectivos para difundir información sobre eventos, actividades, marchas, festivales, así como también es una herramienta que posibilita plantear sus desacuerdos frente a situaciones de injusticia y compartirlos de forma gratuita y eficaz con las demás personas con gran rapidez. Asimismo, los videoclips, pertenecientes a la categoría de audiovisuales, son destacados por doce colectivos, cuya principal forma de compartirlos es a través de plataformas como YouTube, en la cual los colectivos tienen canales donde comparten información sobre sus prácticas de resistencia.

Estas plataformas digitales, por su carácter gratuito y de fácil manejo, se convierten en las principales formas de difusión, lo que no sucede, por ejemplo, con las páginas web, con tan solo cinco colectivos de quince, o

los blogs, con tan solo dos colectivos. Lo anterior es producto de que tanto las páginas como los blogs llevan un proceso más elaborado de diseño y algunas de ellas son costosas.

Con respecto al espacio público, el grafiti, con diez de quince colectivos, aparece como otra forma que han apropiado para divulgar sus prácticas, con los cuales los muros de la ciudad se convierten en un modo efectivo de manifestarse.

Para las redes, el medio más utilizado para comunicar sus prácticas son los documentos físicos, principalmente los folletos y boletines utilizados por la totalidad de ellas, conservando aún estas formas más tradicionales para comunicar. Sin embargo, para las redes, a diferencia de los colectivos, las páginas web ocupan un lugar destacado con siete de nueve, esto posiblemente se debe a que las redes, por hacer parte de procesos nacionales, cuentan con los recursos necesarios para desarrollar este tipo de plataformas.

Como se afirmó en una investigación anterior (Salazar, 2017), a pesar de que la Escuela de Frankfurt, con una crítica radical a la industria cultural, había alertado sobre las nuevas formas de la sujeción, los movimientos y colectivos sociales, setenta años después, parecen no tomarse muy en serio la guerra de posiciones mediáticas. Los colectivos sociales podrían agenciar estrategias mediopolíticas que impliquen el desarrollo de tácticas creativas y experimentales, que trasciendan el uso del Facebook —el medio que utiliza la mayoría de colectivos y redes en la ciudad— para abrir campo a la creación de plataformas, ecosistemas digitales, estrategias de comunicación política y otra clase de repertorios digitales con narrativas y lenguajes estéticos transmediáticos que en el mundo del hipertexto digital desempeñan un rol muy significativo en la gestión del deseo y la verdad, y en la movilización de emociones de esperanza, miedo o indignación que son transcendentales para el activismo político, comunitario y urbano.

[123]

b) Respecto a la construcción de conocimiento, solo cuatro de quince colectivos han realizado investigaciones —Escuela Contra la Pobreza, Ideamos Conciencia Participativa, Fundación Plataformas y Subámonos al Bus del POT— y una red de nueve (Movice). Solo el colectivo Crea Paz ha publicado un capítulo de libro, así como la Red Nacional de Mujeres. Cuatro colectivos —Huellas de Vida, THC Conciente, Crea Paz, Subámonos al Bus del POT e Identidad Animal— han publicado artículos y ninguna

red. Aunque son pocos, es significativo que colectivos y redes agencien procesos reflexivos e intelectuales que propicien diagnósticos para la toma de decisiones y la lucha. Históricamente, tanto los movimientos obreros como feministas han producido conocimiento por fuera de la academia, lo que puede ser inspirador para la acción colectiva de la ciudad que aún no se toma muy en serio la articulación entre la investigación y la acción.

En este sentido, la tarea de estudiantes, investigadores y académicos en general es necesaria en la planeación y aplicación de ejercicios de investigación sobre la acción colectiva, o una mayor motivación por parte de los activistas de reflexionar sobre su práctica. También la articulación entre ambos: colectivos sociales y académicos en procesos de pedagogía crítica, educación popular, ciencia ciudadana, epistemologías y sabidurías del mundo, investigación acción participativa, generarían un crisol de experiencias, conceptos, metodologías y saberes útiles para direccionar las iniciativas y resistencias urbanas.

[124] c) En cuanto al trabajo colaborativo, tanto los colectivos como las redes desarrollan actividades con otros colectivos, esto producto de que muchos de ellos se encuentran dentro de los mismos territorios o porque tienen afinidad con los temas que trabajan. Algunos colectivos hacen parte de redes, lo que potencia la realización de acciones conjuntas.

Al indagar por las actividades que los colectivos y redes realizan con otros, se llegó a la conclusión de que los colectivos sociales se articulan alrededor de las prácticas colectivas de resistencia que agencian, lo que no necesariamente implica que construyan agendas políticas a largo plazo. En este sentido, el trabajo colaborativo se ve reflejado en el acompañamiento a eventos —tomas culturales, marchas y talleres—, más no en la construcción de proyectos conjuntos.

d) Respecto a otras debilidades y amenazas que aparecieron en la aplicación de la matriz DOFA con los colectivos y redes, las que sobresalen son: la organización interna de los colectivos, el grado de formación y cualificación en temas de interés —gestión de recursos, diseño de proyectos y estrategias comunicativas— y la carencia de recursos financieros. Probablemente los principales factores para que los colectivos sociales no alcancen un grado de incidencia mayor están sustentados en las tres debilidades mencionadas.

En cuanto a las amenazas externas, quienes hacen parte de los colectivos sociales sienten que viven continuamente la estigmatización, que puede adquirir distintas manifestaciones, desde la amenaza hasta la persecución. La paramilitarización de la vida cotidiana y el giro a la derecha que se ha generado en América Latina se percibe como amenazante por los colectivos sociales; además, el Estado condiciona a las organizaciones sociales a través de distintos mecanismos de control económico y político, construyendo herramientas normativas que obstaculizan la dinámica organizativa. Así lo expresa un integrante de la Fundación Plataformas:

Esa nueva ley de la constitución de las organizaciones sin ánimo de lucro, porque eso implica una cantidad de compromisos económicos, como el mantener una página web, un dominio, el contador, el software que hay que comprar para mantener todo en línea. Entonces, eso sí puede ser una amenaza para la fundación. Y quizá, baja inclusión presupuestal en los temas institucionales y de gobierno (J. Giraldo, comunicación personal, mayo 15, 2018).

Se puede afirmar que los riesgos planteados por los colectivos y redes frente a la estigmatización y el contexto político del país recoge las voces de la mayoría de los procesos organizativos de Colombia, debido a que la persecución y muerte de líderes sociales es una amenaza constante para todo aquel que decida organizarse para manifestarse en contra de situaciones de injusticia.

[125]

e) Los aspectos positivos, clasificados en fortalezas y oportunidades dentro de la matriz DOFA, son aquellas que les permiten a los colectivos y redes enfrentarse a estos retos y potenciar su quehacer e incidencia. Las fortalezas de los colectivos y las redes se centran en los vínculos afectivos de solidaridad y amistad que construyen entre sus integrantes, la formación política que han logrado con el paso del tiempo y el grado de compromiso con el grupo. Así lo expresa una de las integrantes del Movice:

La formación política, la militancia de toda una vida que tienen sus integrantes en el tema de derechos humanos, de criminalidad estatal, los legados que tienen los integrantes del Movice, sin duda, es una fortaleza, la incidencia política que tenemos en algunos espacios, la legitimidad y que todo siempre se trata de hacer de la mejor manera (C. López, comunicación personal, marzo 5, 2018).

De esto se puede inferir que los vínculos afectivos como la amistad y la solidaridad son fundamentales tanto para los colectivos y las redes, son la base que permite que se mantengan en el tiempo, ya que al compartir no solo política sino también existencialmente unos objetivos comunes, permite que se genere un alto grado de compromiso entre sus integrantes. Por su parte, la formación que reciben al interior del colectivo permite que haya una mayor apropiación e identidad.

En cuanto a las oportunidades, los colectivos y redes manifiestan que, a partir de la visibilización de su trabajo, distintas instituciones los reconocen, lo cual se evidencia en invitaciones a espacios de participación y a convocatorias para acceder a recursos. La coyuntura del proceso de paz se percibe como una posibilidad de transformar la realidad y de acceder a recursos para la realización de proyectos. Lo anterior se manifiesta a continuación en el relato de uno de los participantes: «Hemos logrado posicionamiento con las instituciones, un reconocimiento muy importante con las universidades, principalmente la Universidad Católica, la Universidad de Manizales y la Universidad de Caldas» (J. Gómez, comunicación personal, febrero 21, 2018).

[126]

Este contexto permite comprender que el proceso de paz es una oportunidad significativa para los colectivos y redes, pues es una esperanza por un país mejor, no solo para ellas y ellos como líderes sociales, sino también para las comunidades con las que trabajan, que de una u otra manera han vivido el conflicto armado en Colombia. Por otro lado, el reconocimiento y visibilización de sus procesos les otorga una mayor credibilidad al momento de plantear sus desacuerdos y demandas ante sus adversarios.

Conclusión

a) La acción colectiva en Manizales es agenciada mayoritariamente por jóvenes, los cuales se articulan alrededor de múltiples demandas, es decir, en la lucha por lo común y los modos de vida más justos en la ciudad. Esto puede tener una amplia influencia en tres dinámicas de la acción colectiva: por un lado, la apelación constante a las formas de organización horizontales y al trabajo colaborativo en contraposición a maneras jerarquizadas de acción; por otro lado, a la emergencia de nuevas sensibilidades relacionadas con el género, lo sexual y lo ecológico que

fueron cartografiadas en este mapeo; en último lugar, aunque no es del todo concluyente, puede existir una relación entre la acción colectiva juvenil y la proliferación de repertorios de resistencia ligados a las acciones simbólicas: marchas carnavales, performance y la movilización de afectividades que les otorgan un carácter menos vetusto y racional a las luchas y posibilidades de atraer nuevos actores y sensibilidades.

b) Las prácticas de resistencia de los colectivos y redes toman formas tanto molares como moleculares, es decir, algunos despliegan iniciativas más de tipo cotidiano, cultural o micropolítico y buscan fugarse de las instituciones; otros apelan a llamar la atención de las agendas públicas, incidir en políticas e ir a la conquista de las instituciones; y otros se mueven en ambas segmentaridades. Sin embargo, se evidencia en la ciudad un mayor interés por incidir en lo micropolítico y en transformaciones de la subjetividad a través de estrategias pedagógicas que en lo estatal. Esta dicotomía entre lo micro y macropolítico atraviesa la historia de colectivos y movimientos sociales que en la mayoría de los casos lo ven como antitético: o es tomando el poder o es a través del éxodo y la transformación cultural. Desde el Laboratorio Pluriversos, Cultura y Poder se habla de identidades estratégicas y políticas anfibia para explicar la capacidad de colectivos y movimientos de moverse en diferentes contextos y no dejarse capturar por patrones e identidades esencialistas e inmóviles que osifican el actuar político y los activismos pragmáticos.

[127]

c) Las luchas de los colectivos y redes en Manizales a partir de lo enunciado en este artículo se concretan en una demanda que se puede denominar «derecho a la ciudad», un concepto que permite explicar tanto una demanda como un conflicto político. Como demanda, permite agrupar luchas y colectivos sociales como los mencionados a lo largo de este artículo, los cuales buscan la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sostenible de los recursos, riqueza, servicios, bienes y oportunidades que allí se ofrecen.

Como conflicto político (Lefebvre, 1969; Harvey, 2013; Borja, Carrion y Corti, 2016), el concepto expresa una tensión frente a la producción de la ciudad, ya que en ella se objetivan relaciones de poder, disputas, dominación y resistencia. La ciudad es resultado de antagonismos de clase, donde el capitalismo es uno de los productores del espacio urbano, y que junto al patriarcado y la colonialidad son dispositivos reticulares de producción de

las ciudades que se objetivan en la cotidianidad de la vida ciudadana, siendo impugnados por colectivos sociales que buscan producir su propio modelo político-existencial apelando al derecho a la ciudad.

En Manizales esta lucha se objetiva en temáticas como la apropiación social del espacio, la gubernamentalidad del agua, el presupuesto participativo, los desplazamientos intraurbanos, espacialmente por la especulación del suelo, confinamiento espacial, código de policía y la limitación de derechos relacionados con la ocupación y disfrute de espacios públicos, la segregación urbana y las diversas conflictividades como el juvenicidio y el pobrecidio, la violencia de género, acoso callejero y feminicidios, entre otros.

d) La investigación permitió dilucidar algunos de los retos que tienen los colectivos y redes frente a la consolidación y fortalecimiento de sus procesos organizativos: en primer lugar está la formación en diseño de proyectos sociales y en gestión de recursos. Aunque la participación en dinámicas activistas genera importantes procesos de subjetivación política, lo que aparece como una de sus fortalezas, estos pueden potenciarse a partir del trabajo colaborativo con otros que les compartan sus saberes alrededor de la creación de sus propios proyectos y propuestas, así como en la búsqueda de oportunidades de financiación, lo que les permitiría acceder a recursos y así tener una mayor incidencia en su actuar comunitario y social en medio de las relaciones de poder locales. Se muestran muchas disposiciones, indignaciones, solidaridades y tiempo que deben ser vehiculizadas a partir de la formación.

[128]

Otro factor para fortalecer tiene que ver con el uso estratégico de los medios de comunicación, la resistencia mediática o la autocomunicación de masas. Los colectivos sociales pueden agenciar estrategias mediopolíticas que impliquen el desarrollo de tácticas creativas y experimentales, que trasciendan el uso del Facebook para abrir campo a la construcción de distintas estrategias de comunicación política y otra clase de repertorios digitales con narrativas y lenguajes estéticos que combinen distintos medios. Los colectivos y redes de la ciudad construyen tímidamente conocimiento sobre sí mismos, no hay muchos procesos de reflexividad, ni sistematización de experiencias, esto constituye otro elemento a fortalecer.

Finalmente, en la ciudad existen articulaciones entre colectivos, aunque generalmente se tejen para acciones concretas, como eventos

o la manifestación pública del rechazo a agendas estatales; empero, el tejido en torno a procesos estructurales o políticas públicas, salvo algunas excepciones, no ha sido muy fructífero. Por esto, un reto relevante que tienen los colectivos y redes de Manizales es el de re-conocerse más, identificar las demandas de unos y otros, sus metodologías, experiencias, adversarios y lecciones aprendidas, para a partir del diálogo de experiencias y saberes, trenzar indignaciones y sueños que potencien sus resistencias y sigan construyendo pluriversos y el derecho a la ciudad.

Referencias bibliográficas

1. Alcaldía de Manizales. (s. f.). Plan de Ordenamiento Territorial 2017-2031. <https://manizales.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/planeacion/plan-de-ordenamiento-territorial-2017-2031/>

2. Alcaldía de Manizales y Universidad de Caldas. (2017). Lineamientos generales de la política pública para el ejercicio de la ciudadanía plena y la garantía de los derechos de los sectores poblacionales LGBTI - Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales - del Municipio de Manizales. <https://manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201812261903555027.pdf>

3. Baaz, M.; Lilja, M. y Vinthagen, S. (2017). Estudios de resistencia como búsqueda académica. *Revista de Estudios de Resistencia*, 1, pp. 1-7.

4. Borja, Jordi., Carrion, Fernando y Corti, Marcelo. (2016). *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Hábitat III*. Quito: Café de las Ciudades.

5. Cadena, Jorge. (2016). Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México. *Análisis*, 1. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12452.pdf>

6. Colombia. Ministerio de Educación Nacional. Decreto 2450. (17 de diciembre de 2015). por el cual se reglamentan las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación, y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019618>

7. Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). (2014). Acuerdo por lo Superior 2034. https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-321515_recurso_1.pdf

8. De Certeau, Michel. (2000). *La invención de lo cotidiano 1. Artes de hacer*. México, D. F.: Universidad Iberoamericana.

9. Deleuze, Gilles y Guattari, Félix. (1988). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-Textos.

[129]

10. DW. (2021, abril 19). Más de 900 líderes sociales asesinados en Colombia desde 2016. <https://www.dw.com/es/m%C3%A1s-de-900-l%C3%ADderes-sociales-asesinados-en-colombia-desde-2016/a-57257906>

11. Foucault, Michel. (1992). *Hermenéutica del sujeto*. Madrid: La Piqueta.

12. Grossberg, Lawrence. (2009). El corazón de los estudios culturales: contextualidad, construcción y complejidad. *Tabula Rasa*, 10, pp. 13-48. <https://doi.org/10.25058/201112742.354>

13. Harvey, David. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

14. Hernández, Juan Antonio; Herrera Tapia, Francisco y Chávez, Cristina. (2015). Capacidades, liderazgos y estrategias de gestión de organizaciones de la sociedad civil en zonas rurales. *Contaduría y Administración*, 60 (4), pp. 817-835. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2015.07.001>

15. Lefebvre, Henri. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

16. Mouffe, Chantal. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

17. Mouffe, Chantal. (2009). El fin de la política y el desafío del populismo de derecha. En: Panizza, Francisco (comp.). *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51-70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

18. Ribeiro, Eliana y Barbosa, Fabio. (2006). *Organizaciones de base, redes intersectoriales y procesos de desarrollo local: el desafío de la sostenibilidad*. Bogotá, D. C: RedEAmérica.

19. Salazar, Milton Andrés. (2017). Dispositivo mediático de gubernamentalidad. *Anagramas*, 16, pp. 187-206. <https://doi.org/10.22395/angr.v16n31a8>

20. Salazar, Milton Andrés. (2018). Resistencias mediáticas e imágenes de la gubernamentalidad: Activismo y comunicación política en Manizales (Colombia). *AdComunica*, 16, pp. 93-110. <https://doi.org/10.6035/2174-0992.2018.16.6>

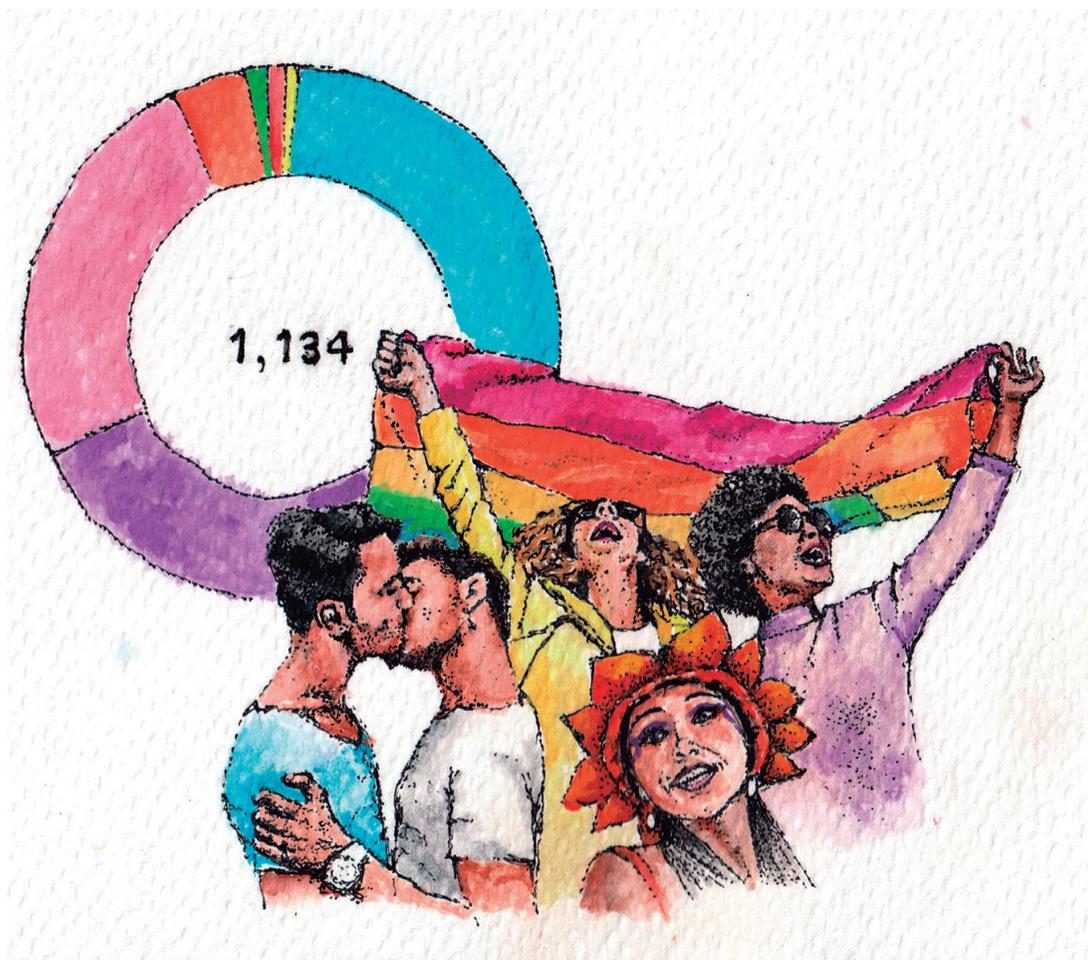
21. Scott, James. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México, D. F.: Era.

22. Torres, Alfonso. (2006). Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4 (2), 167-199.

23. Torres, Alfonso. (2015). La investigación acción participativa: Entre las ciencias sociales y la educación popular. *La Piragua*, 41, pp. 11-20.

24. Žižek, Slavoj. (2007). *En defensa de la intolerancia*. Buenos Aires, México, D, F., Madrid: Sequitur.

[130]



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

10 x 12 cm

2022

Medellín



Percepción de anomia social e inseguridad percibida en jóvenes y adultos intermedios de Bogotá, Colombia. Un estudio de comparación 2017 y 2021*

Erika Bibiana Ariza Forero (Colombia)**

Andrés Felipe Guillén Villamil (Colombia)***

Felipe Ramírez Cortázar (Colombia)****

Alejandro Bejarano Gómez (Colombia)*****

Resumen

[132]

El contexto sociohistórico reciente de Colombia está inmerso en diversas problemáticas sociales como la desigualdad, la pobreza, la corrupción, el asesinato de líderes sociales y una elevada percepción de inseguridad. Este artículo presenta los resultados obtenidos de dos estudios realizados en diferentes periodos de tiempo (2017 y 2021) en los que se aplicó la escala de percepción de anomia social (PAS) y la escala de inseguridad en dos grupos de participantes: jóvenes (18 a 25 años) y adultos intermedios (40 a 49 años) de la ciudad de Bogotá, Colombia. El tipo de estudio es descriptivo comparativo. La muestra total fue de 371 personas, prevaleciendo la participación del género femenino en ambos años con cerca de 65%. Se presentan estadísticos descriptivos, las correlaciones, la regresión y la comparación, asociados a los resultados del estudio 2017 y 2021. Se comprueba que existen diferencias significativas, siendo la ruptura del tejido social (RTS) más elevada en 2017 y la percepción de inseguridad más alta en 2021; asimismo, en ambos años las mujeres percibieron mayor inseguridad que los hombres.

* Artículo derivado del proceso de investigación para optar al título de profesional en Psicología *Percepción de anomia social e inseguridad percibida en jóvenes y adultos intermedios de la ciudad de Bogotá, Colombia: un estudio correlacional*, Corporación Universitaria Iberoamericana, 2021.

** Psicóloga. Adscrita a la Corporación Universitaria Iberoamericana. Correo electrónico: earizafo@ibero.edu.co - Orcid: 0000-0002-1013-6644

*** Psicólogo. Adscrito a la Corporación Universitaria Iberoamericana. Correo electrónico: aguillen@ibero.edu.co - Orcid: 0000-0003-3107-6860s

**** Psicólogo. Miembro del grupo de investigación Socialización y Crianza, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: feramirezco@unal.edu.co - Orcid: 0000-0001-6650-5579 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=9xq6UTA AAAAJ>

***** Psicólogo. Miembro del grupo de investigación Psicología, Ciencia y Tecnología, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Corporación Universitaria Iberoamericana, Colombia. Correo electrónico: alejandro.bejarano@ibero.edu.co - Orcid: 0000-0003-3322-7001 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=BiJmTUEAAAAJ>

Palabras clave

Seguridad; Política Comparada; Anomia Social; Percepción de Inseguridad; Ruptura del Tejido Social; Ruptura del Liderazgo Político.

Fecha de recepción: junio de 2021 • **Fecha de aprobación:** enero de 2022

Cómo citar este artículo

Ariza Forero, Erika Bibiana; Guillén Villamil, Andrés Felipe; Ramírez Cortázar, Felipe y Bejarano Gómez, Alejandro. (2022). Percepción de anomia social e inseguridad percibida en jóvenes y adultos intermedios de Bogotá, Colombia. Un estudio de comparación 2017 y 2021. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 132-157. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a06>

Perception of Social Anomie and Perceived Insecurity in Intermediate Youth and Adults in Bogotá, Colombia. A Comparison Study 2017 and 2021

Abstract

The recent sociohistorical context of Colombia is immersed in various social problems such as inequality, poverty, corruption, the murder of social leaders and a high perception of insecurity. This article presents the results obtained from two studies conducted in different time periods (2017 and 2021) in which the social anomie perception scale (PAS) and the insecurity scale were applied in two groups of participants: young people (18 to 25 years) and intermediate adults (40 to 49 years) in the city of Bogotá, Colombia. The type of study was descriptive and comparative. The total sample was of 371 persons, with female participation prevailing in both years with about 65%. Descriptive statistics, correlations, regression and comparison are presented, associated with the results of the 2017 and 2021 study. It is found that there are significant differences, being the rupture of the social fabric (RTS) higher in 2017 and the perception of insecurity higher in 2021. Likewise, in both years, women perceived greater insecurity than men.

[133]

Keywords

Security; Comparative Politics; Social Anomie; Perception of Insecurity; Social Fabric Breakdown; Political Leadership Breakdown.

Introducción

Después de la década de 1990 Latinoamérica empezó a desarrollarse en un entorno de vulnerabilidad propiciado por el debilitamiento de la organización social tradicional, transformada por el ascenso rápido de tendencias globalizadoras en las que se demarcó brechas de desigualdad más críticas (Vualleno, 2009). Como consecuencia, se introdujeron nuevos valores y dinámicas en torno a lo que representa el Estado, la familia, el mercado y la sociedad civil. Según Lidia Girola (2011), los valores tradicionales, la cultura local y la solidaridad social se han ido desplazando por una cultura de la libertad individual, de valores superpuestos e híbridos y del rechazo a las instituciones, ocasionando que fenómenos como la violencia y la delincuencia se agudicen, ya que se apela a medios ilegítimos para acceder al mercado laboral y cumplir con las demandas de la sociedad moderna (Martínez, Torres y Gómez, 2017). Adicionalmente, el significativo aumento de la población en esta región, y con ello de la diversificación de los delitos y crímenes, han dificultado mantener el orden y, por el contrario, se ha ido acentuado una elevada percepción de inseguridad entre los habitantes (Páez, Peón y Ramírez, 2018).

[134]

La percepción de inseguridad ciudadana o el miedo al crimen se ha conceptualizado principalmente como el sentimiento subjetivo de ansiedad, peligro o amenaza ante la posibilidad de ser víctima de un delito y que no siempre se corresponde con los valores objetivos sobre la seguridad o hechos victimizantes (San-Juan, Vozmediano y Vergara, 2012). Esta percepción suele ubicarse como uno de los indicadores más importantes a la hora de medir la realidad social de un país, ya que además de evaluar delitos se emplea para evaluar a las instituciones encargadas de la seguridad, así como la efectividad del Gobierno (Gélvez, 2018), lo que ha demandado una álgida atención dentro de los grandes temas a discutir en materia de desarrollo y seguridad en las agendas públicas nacionales e internacionales (Sillano, Greene y Ortúzar, 2006).

De acuerdo con Latinobarómetro (2018), en América Latina y el Caribe cerca de 40% de la población siente temor a ser víctima de un delito, y en países como Colombia, Perú, Brasil, México y Paraguay se ha registrado un alza en la percepción de inseguridad alimentada por la corrupción pública. Incluso, aunque países como Chile, Argentina y Colombia detentan programas

de seguridad ciudadana considerables, como también un aumento en la capacidad en los centros de reclusión (Páez, Peón y Ramírez, 2018), esto no ha simplificado los índices de criminalidad, al contrario, la percepción de inseguridad se ha intensificado junto con la falta de confianza en los órganos de control y las autoridades (Martínez, Torres y Gómez, 2017).

Para el caso particular de Colombia, la tasa de victimización en 2019 fue de 10%, las ciudades de Pasto (16,3%), Cali (16,1%) y Bogotá (15,6%) tuvieron las tasas más elevadas de victimización, y alrededor de 69,8% no denunció los hechos debido a la falta de eficiencia por parte de las autoridades. Respecto a la percepción de inseguridad con periodo de referencia 2020, 39% del total nacional se siente inseguro —3% menos en comparación con 2019—, afectando mayoritariamente a mujeres (40,9%) que a hombres (36,9%) (DANE, 2021).

Las razones de esta percepción respondieron principalmente a los fenómenos de delincuencia común, robos, agresiones, información de los medios y la precaria presencia de la fuerza pública. Cúcuta y Bogotá destacaron como las ciudades donde reportaron sentirse más inseguros sus habitantes (71,9% y 69,0%, respectivamente). Por su parte, la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB, 2021) identificó cifras similares para el distrito capital: 76% indican sentirse inseguros durante 2020, incluso esta aumentó 16% en comparación con el año anterior, alcanzando los niveles más altos en el último lustro. Dentro de los delitos que más preocupan a los bogotanos se encuentran el hurto (49%), el homicidio (10%) y el feminicidio (8,4%), y más de 40% cree que para mejorar la seguridad es necesario acabar con la corrupción de la Policía.

[135]

En consecuencia, estos niveles de percepción tan elevados afectan el bienestar de una sociedad. Los individuos, al sentirse inseguros, empiezan a retraerse de escenarios de convivencia ciudadana y limitan su participación relacional entre pares (Vualleno, 2009), lo que impide la consolidación de vínculos que fortalezcan la cohesión social (Jasso, 2013). Precisamente, a partir de postulados sociológicos y luego desde la psicología social, la teoría de la anomia permite entender por qué una sociedad que no es garante del bienestar social, ni de valores ciudadanos que contribuyan a la construcción del tejido social hace que problemas como la delincuencia y de gobernabilidad comiencen a emerger (Guerrero y Acosta, 2013), lo que parece suceder en el contexto colombiano.

1. Evolución del concepto de anomia

Aun cuando la anomia apareció en las obras de filósofos y sociólogos franceses como Gabriel Tarde y Jean Marie Guyau a finales del siglo XIX (Besnard, 2015), fue Emilie Durkheim el que posicionó este término, ya no desde una propuesta positiva, como bien postuló su precursor Guyau, acerca de la moral como resultado de la autonomía individual, es decir, libre de reglas e imperativos fijos y, por tanto, anómica (Orrú, 1983), sino desde una negación de tal moralidad (Ramírez de Garay, 2013).

Durkheim (2007) alude la presencia de la anomia como la falta de regulación moral e integración dentro de los distintos órganos de una sociedad que tienen funciones especializadas, situación que responde, principalmente, a los cambios bruscos dentro de un sistema social, al aumento considerable de la población en la modernidad y, con ello, de la heterogeneidad de las funciones sociales. Durante estas crisis, los vínculos, las relaciones y normas tradicionales pasan a ser obsoletas para regular, sancionar e integrar las nuevas relaciones surgidas de las rápidas transformaciones de la sociedad que se caracterizan por la falta de cooperación y la individualidad (Abrutyn, 2019). Años más tarde, Durkheim (2012) describe cómo, producto del crecimiento acelerado de la economía, la sociedad se ve perturbada como autoridad moral para establecer límites y regular las pasiones y aspiraciones individuales insaciables, generando un continuo de infelicidad en los individuos; es decir, en Durkheim se puede ver la anomia como la falta de regulación a los deseos humanos y como la regulación insuficiente de las interacciones entre los diferentes órganos de la sociedad (DiCristina, 2016).

Si bien la teoría durkhemiana no busca explicar el crimen y las conductas desviadas, algunos autores como Luis Ramírez de Garay (2013) y Bruce DiCristina (2016) concuerdan en que la tesis de Durkheim representó avances significativos para sus posteriores desarrollos. Principalmente, DiCristina (2016) se refiere al hecho de que el delito en la obra del francés se presenta como la transgresión de la conciencia colectiva, sugiriendo la anomia como móvil de delitos contra la propiedad y delitos violentos, es decir, que la anomia no solo genera desregulaciones, sino que estimula la competencia violenta por la consecución de los intereses personales, de los que hay un escaso control derivados de las perturbaciones económicas. De esta forma fue que el norteamericano Robert Merton se adentró en la anomia para explicar la desintegración del sistema de valores, más que de

[136]

la desintegración de los lazos sociales entre distintos órganos, como aduce Durkheim (Abrutyn, 2019), generando, de acuerdo con el norteamericano, comportamientos desviados, condición que acuña como normal en las sociedades modernas y que guardan una estrecha relación con la estructura social y cultural (Ramírez de Garay, 2013).

Para Merton (1985), la estructura social es la estratificación o distribución de clases que tienen un limitado acceso de oportunidades conforme a su ubicación. La estructura cultural hace referencia a los valores y objetivos que se han definido como referencia aspiracional dentro de la sociedad y los medios legítimos para la consecución de dichos objetivos. La anomia surge de la tensión o el desequilibrio por la importancia que se da a los valores típicamente orientados al éxito, el desigual acceso a oportunidades económicas y la intrascendencia que se concede a los medios o normas institucionales, por lo que emergen conductas desviadas de crimen, homicidios y fenómenos como la delincuencia (Schaible y Alzheimer, 2015).

La teoría de la anomia institucional (TAI) se aleja de Merton al modificar el enfoque de tensión por una de desequilibrio desigual del poder entre instituciones sociales (Weiss, Testa y Rennó, 2020). Es decir, Steven Messner, Helmut Thome y Richard Rosenfeld (2008) plantean que la característica que prima en sociedades con índices elevados de criminalidad y delincuencia son aquellas en las que se otorga mayor prioridad y poder a la economía sobre otras instituciones como la familia, la educación o el Gobierno. El resultado de depreciar a otras instituciones sociales da lugar a que se disminuya su capacidad de infundir valores morales y, por ende, se debiliten las limitaciones contra la actividad delictiva (Weiss, Testa y Rennó, 2020).

Pese a que han surgido aportaciones atractivas posteriores del concepto de anomia desde la sociología (Dahrendorf, 1993; Mayo, 1972; Parsons, 1976; Waldmann, 2006; Ziegler, 1998) y más tarde desde la psicología social (Abrutyn, 2019; Bashir y Bala, 2019; Bashir y Singh, 2018; Maclver, 1950; McClosky y Schaar, 1965; Srole, 1956; Travis, 1993; Yang, 2015), Ali Teymoori *et al.* (2016) retoman el concepto de anomia de Durkheim como punto de partida para comprender fenómenos colectivos que no pueden solo asimilarse a través de procesos y resultados de orden individual. Ali Teymoori, Brock Bastian, y Jolanda Jetten (2016) postulan que la anomia

[137]

refleja las percepciones en las mentes de los individuos ante una sociedad que se está desintegrando y desregulando, es decir, que la sociedad se está desmoronando debido a una falta de confianza y de estándares morales de comportamiento y, asimismo, al percibirse que el liderazgo político resulta ineficaz e injusto, las personas se alejan de los demás para lograr sus intereses individuales. Esto surge principalmente en condiciones de cambios en la sociedad, las regresiones o rápidos crecimientos, la desigualdad económica, los conflictos, entre otros, que desatan en los sujetos la creación de diálogos consensuados en el contexto sociopolítico en que se desarrollan (Teymoori, Brock y Jetten, 2016).

2. Estudios de anomia en Latinoamérica y Colombia

Peter Waldmann (2006) desarrolla su tesis sobre los Estados anómicos en Latinoamérica, especialmente sobre cómo se presenta este fenómeno en Colombia y Argentina. En casos como los de este último país y otros como Chile, donde desde la década de 1980 se empezó a restablecer la democracia, el autor destaca que no necesariamente se consolidaron del todo como Estados de derecho, principalmente por los antecedentes dictatoriales, la baja confianza hacia las instituciones y la influencia de las ideas del individualismo neoliberal de la época.

[138]

Por su parte, Lucía Dammert (2014) plantea que en Chile las transiciones hacia la modernización han suscitado un malestar generalizado sobre cómo se desarrollan los vínculos sociales con otros y, en especial, hacia las instituciones. Esto último aparece como consecuencia de sentimientos de desconfianza institucional y de la poca obligación moral que se da entre los ciudadanos, facilitando la presencia de comportamientos desviados, lo que dejaría en evidencia la percepción de inoperancia para frenar fenómenos delincuenciales e de ilegitimidad en el desempeño de sus funciones, produciendo paradójicamente grados más bajos de confianza y más altos de inseguridad percibida.

En esta misma línea, Ricardo Sidicaro (2015) menciona que las situaciones de anomia social e institucional de la sociedad argentina versan principalmente sobre la carencia en la regulación de actividades y trabajos informales o ilícitos, la ineficacia de las instituciones de control y los procesos de desclasamiento de la clase media a baja, y la permanencia de la clase alta. Expone que, pese a que los valores de la sociedad han cambiado,

la cohesión social se ha mantenido gracias a espacios de sociabilidad de las normas a manos de la familia o la cultura que llegan así a mitigar conductas desviadas.

En Bogotá, Aaron Lipman y Eugene Havens (1965) buscaron conocer cómo la exposición a la violencia en Colombia por el conflicto bipartidista afectaba o no la percepción sobre la anomia social, la identidad nacional, la seguridad personal y la religión, en comparación con un grupo control. Encontraron que el grupo experimental manifestó mayor grado de inseguridad y anomia. Por otro lado, el grupo registró una actitud significativamente desfavorable hacia la Iglesia, en comparación con el grupo control. Juan Guataquí (2006) reprodujo la investigación previa sin hallar diferencias significativas, atribuyéndolo al hecho de que a partir de la década de 1990 la violencia en Colombia aumentó y, por lo tanto, su percepción se extendió. Adicionalmente, la ciudad de Bogotá ha sido denominada por autores como Jorge Moreno (2016) como «territorialización de la inseguridad», debido a la presencia de la calle del Bronx como un foco de criminalidad.

Luis Duque, Jorge Toro y Nilton Montoya (2010) investigaron en diferentes zonas de Antioquia si la anomia y la tolerancia al quebrantamiento de la norma se asociaba con variadas formas de violencia —robo, estafa, secuestro y desplazamiento forzado—. Los resultados arrojaron que la población, en proporciones considerables —cerca de 40%— aprobaba todas las formas de quebrantamiento de la norma en algún grado. Esto sería el resultado de valores inadecuados que avalan el no cumplimiento de normas sociales básicas para atender los intereses propios, a la falta de compromiso y solidaridad entre sus habitantes; finalmente, declaran que el decaimiento de patrones de autoridad y valores fomentados por la familia y la religión han intensificado la violencia urbana en Medellín, debilitando la cohesión social.

[139]

Es sobre estos elementos que Waldmann (2007) cuestiona cómo los diversos hechos de violencia asociados al conflicto armado interno, al crimen organizado y a la pluralidad de actores implicados dejan en evidencia el deterioro del Estado para satisfacer las necesidades de mantener el orden y la seguridad, lo que ubicaría a Colombia como un caso crítico de anomia.

Al contexto anterior se suma la coyuntura actual del país, en donde tras numerosos diálogos de paz fallidos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y las dinámicas surgidas con la firma del Acuerdo de paz han derivado en polarizaciones, movilizaciones sociales, en el aumento de las acciones ilegales de grupos armados durante los últimos cuatro años (Grasa, 2020), en el recrudescimiento de los homicidios colectivos (Ministerio de Defensa, 2021) y en la falta de cumplimiento del Acuerdo de paz, entre otros (Instituto Kroc, 2020). Estas rápidas transformaciones de la sociedad son significativas en materia de seguridad, configuración política y social de Colombia. Así pues, surge la necesidad de comparar cómo estos precedentes en 2017 respecto a las percepciones entorno a la seguridad y la anomia social se fueron desarrollando hasta lo corrido de 2021.

3. Método

3.1 Objetivo

Comparar la percepción de anomia social (PAS) y la inseguridad percibida durante 2017 y 2021 en jóvenes de 18 a 25 años, y adultos intermedios de 40 a 49 años de la ciudad de Bogotá, Colombia.

3.2 Tipo de estudio y alcance

La investigación se desarrolla a partir de un enfoque cuantitativo. El tipo de estudio es descriptivo con un alcance comparativo, ya que se hace una medición sobre las variables objetivo y adicionalmente se busca analizar las relaciones entre dichas variables, considerando las diferencias entre dos grupos de individuos según las características del contexto social (Hernández, Fernández y Baptista, 2010). El diseño de la investigación es no experimental longitudinal de tendencia, ya que se busca conocer los cambios en el transcurso del tiempo de variables respecto a una población.

3.3 Participantes

Para los participantes en el estudio se tuvo en consideración los siguientes criterios: ser ciudadano(a) colombiano(a), vivir en Bogotá y estar dentro de la clasificación de adulto joven (18-25 años) o adulto intermedio (40-49 años), ya que se ha encontrado que los adultos mayores suelen tener percepciones más elevadas de inseguridad (Buelvas, 2019; Fuentealba, Rojas y Barriga, 2016). El tipo de muestreo que se utilizó fue no probabilístico intencional, ya que posibilita seleccionar la muestra limitándola a

[140]

características particulares que convengan más a los investigadores (Otzen y Manterola, 2017). En ambos grupos la información se recolectó mediante un formato virtual de Google Forms, en el que se encontraban la escala de PAS y la escala de inseguridad, extendiendo la invitación a la población objetivo a través de correo electrónico y en línea.

La muestra empleada para el primer grupo se llevó a cabo durante 2017, contando con la participación de 183 personas, entre ellos, estudiantes universitarios (9,4%), técnicos (6,2%) y bachilleres (32,1%), de las cuales 29,6% fueron de género femenino y 19,4% masculino. La edad variaba entre los 18 y 46 años y el promedio se ubicó dentro de los 22.38 años. Los estratos sociales de los individuos fluctuaron entre los estratos 1 y 5, siendo representativos el 2 (12,75%), 3 (22,6%) y 4 (12,9%). Respecto a la religión, se sienten mayormente identificados con las siguientes creencias: católica (14%), agnóstico (8,6%), ateo (5,7%) y no se siente representado con ninguna creencia religiosa (14,6%). Para este primer grupo solo se tuvieron en cuenta los criterios ser ciudadano colombiano, residir en Bogotá y ser mayor de edad.

Por otro lado, la muestra utilizada para el segundo grupo de 2021 fue de 188 individuos, entre ellos estudiantes universitarios (19,4%), técnicos (7,3%) y bachilleres (9,4%). Se destaca la mayor participación por parte del género femenino (35,3%) y el resto del género masculino (15,4%). Las edades oscilaron entre los 18 y 25 años y de los 40 a 49 años, con un promedio de 30.53 años. Los participantes se encontraban entre los estratos socioeconómicos 1 y 4, en los que el estrato 2 (25,3%) y el estrato 3 (20,56%) fueron los más representativos en la muestra. En cuanto a la religión, expresaron identificarse principalmente con creencias católicas (27,8%), agnósticas (3,2%), cristianas (7%) y con ninguna de ellas (8,9%). Cabe mencionar que únicamente se analizaron las respuestas que fueron totalmente diligenciadas y que cumplieran los criterios mencionados.

[141]

3.4 Instrumentos de medición

Se implementaron la escala PAS de Teymoori *et al.* (2016) y la escala de inseguridad de Lipman y Havens (1965). La escala de inseguridad fue desarrollada para la población colombiana, evidenciando índices de consistencia interna aceptables. Esta escala cuenta con diez ítems con un formato de respuesta tipo Likert que va desde 1) *Totalmente en desacuerdo* hasta 5) *Totalmente de acuerdo*, y fue usada en la tesis doctoral de Guataquí

(2006) que replicó el estudio, encontrando en la escala 90% de confianza y un valor F (1.401), lo que es un resultado confiable para la implementación de la escala en tiempos recientes.

La escala PAS arrojó un alfa de Cronbach interno aceptable ($\alpha = .77$) y cuenta con dos subdimensiones: *ruptura del tejido social* (6 ítems, $\alpha = 0,69$) y *ruptura del liderazgo político* (6 ítems, $\alpha = 0,74$), para un total de 12 ítems con un formato tipo Likert que va desde 1) *Totalmente en desacuerdo* hasta 5) *Totalmente de acuerdo*. Sin embargo, en la adaptación que se llevó a cabo en Colombia por Andrés Guillén et al. (2020) se encontró que al excluir los ítems 1 y 12 se incrementaba la consistencia interna de la escala. De esta forma, el análisis con los 10 ítems reportó un Alpha de Cronbach de 0.74, y en las subdimensiones *ruptura del tejido social* un Alpha de 0.6 y *ruptura del liderazgo político* un Alpha 0.85, reflejando índices aceptables con dichas modificaciones.

3.5 Análisis de resultados

[142] Se utilizó el programa SPSS versión 24 para el análisis de datos. A través de la prueba Kolmogórov-Smirnov se comprobó los supuestos de normalidad univariante en la muestra, los valores arrojados indicaron una significancia menor a 0.05 en las variables, por lo que se realizan análisis estadísticos no paramétricos. Se empleó un apartado de estadística descriptiva de las muestras totales y las submuestras de 2017 y 2021. Para el conjunto de la muestra se utilizó la prueba Rho de Spearman como medida de correlación y la prueba Kendall Tau_B como medida de correlación parcial controlando el grupo. Se utilizó el método Stepwise modelo anidado para identificar qué variables inciden en la inseguridad. Se hicieron comparaciones entre los grupos y subgrupos por medio de la prueba U de Mann-Whitney y Kruskal-Wallis. Finalmente, se calculó la potencia estadística de los resultados significativos de las comparaciones mediante el programa G*Power versión 3.1.9.7.

4. Resultados

4.1 Estadística descriptiva

La prueba Kolmogórov-Smirnov arrojó en sus variables *ruptura del tejido social* (RTS) un valor de .035; en *ruptura del liderazgo político* (RLP) y en *inseguridad* (INS) reportó una significancia de .000, por lo que

no se cumple el supuesto de normalidad. En la tabla 1 se consignan los estadísticos descriptivos de las medidas de INS, RTS y RLP en 2017 y 2021. Los resultados indican que durante 2017 las percepciones de RTS son más elevadas en comparación con las de 2021. Caso contrario sucede para la variable INS, pues en 2021 presenta niveles más altos, sin embargo, la RLP se ha mantenido constante durante ambos periodos de tiempo.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de inseguridad, RTS y RLP, 2017 y 2021.

| | 2017 | | | | 2021 | | | | Totales | |
|-----|-------|---------------------|------|------|-------|---------------------|------|------|---------|---------------------|
| | Media | Desviación estándar | Mín. | Máx. | Media | Desviación estándar | Mín. | Máx. | Media | Desviación estándar |
| RTS | 18.54 | 3.208 | 8 | 25 | 17.36 | 3.009 | 8 | 23 | 17.94 | 3.160 |
| RLP | 20.86 | 2.991 | 10 | 25 | 20.82 | 4.134 | 5 | 25 | 20.84 | 3.611 |
| INS | 34.48 | 6.255 | 19 | 50 | 36.51 | 5.477 | 16 | 49 | 35.50 | 5.953 |

Fuente: elaboración propia.

4.2 Correlaciones

[143]

Se hicieron correlaciones mediante la prueba Rho de Spearman y Kendall Tau_b (véase tabla 2). Se utilizó la primera prueba para identificar si existe o no correlación entre las variables de RTS, RLP e INS percibida. Los hallazgos arrojaron niveles significativos, aunque débiles, de correlación entre las medidas expuestas, es decir, existe una percepción compartida sobre el deterioro de la cohesión social y la ilegitimidad e ineficacia del Gobierno, relacionadas directamente con un contexto social como amenazante, peligroso e inseguro.

Adicionalmente, se hizo una correlación parcial con los puntajes obtenidos de la Tau_b para controlar el efecto que pueda contener de una o más variables extrañas. En este caso, se controló el efecto de la variable tiempo entre los grupos, ya que las condiciones del contexto social cambian entre 2017 y 2021. Los resultados expuestos (véase tabla 3) indican que la RTS y RLP se correlacionan con la INS sin importar el año, incluso los coeficientes de correlación aumentaron y se mantiene un valor asociado de $p < .05$, siendo significativo.

Tabla 2. Tabla de correlaciones entre las subescalas RTS, RLP e INS.

| | Escalas | RTS | RLP | INS |
|------------------------|---------|--------|--------|-----|
| Rho de Spearman | RTS | 1 | | |
| | RLP | .172** | 1 | |
| | INS | .324** | .348** | 1 |
| Kendall Tau_b | RTS | 1 | | |
| | RLP | .127** | 1 | |
| | INS | .237** | .254** | 1 |

Fuente: elaboración propia. ** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Tabla 3. Correlación parcial controlando la variable tiempo entre 2017 y 2021.

| Variable de control | | RTS | RLP | INS | |
|---------------------|------------|---------------|-------|-------|-------|
| 2017 y 2021 | RTS | Correlación | 1.000 | .182 | .404 |
| | | Significancia | | .000 | .000 |
| | RLP | Correlación | .182 | 1.000 | .332 |
| | | Significancia | .000 | | .000 |
| | INS | Correlación | .404 | .332 | 1.000 |
| | | Significancia | .000 | .000 | |

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las correlaciones entre los subgrupos de variables con la inseguridad realizada mediante la prueba Rho de Spearman, no se obtuvieron valores significativos de relación ni para la edad, el grado académico, la creencia religiosa y el género; no obstante, para el estrato socioeconómico se encontró una correlación negativa y significativa, pero de bajo nivel con la percepción de inseguridad $r = -0,126$. Para confirmar

estos resultados se realizó un Bootstrap de 1000 casos y se calculó un intervalo de confianza de 99% que arrojó [-0.005, -0.253]. Esto indica que, a medida que va creciendo el estrato disminuye la inseguridad, relación que no se debe al azar.

4.3 Regresión

Para determinar si las percepciones de RTS, RLP y estrato —como variable *dummy*— podrían llegar a explicar la variable dependiente, en este caso la inseguridad, se empleó un modelo de regresión lineal múltiple con un método Stepwise para modelo anidado. La variable *dummy* 1 se creó a partir de un sistema binario de 0 y 1, donde en el estrato 1 los participantes que respondieron estar en este obtuvieron 1 y el resto de los participantes 0. Este mismo proceso se ejecutó con las variables *dummy* 2, 3 y 4, tomando como referencia el estrato 5. Este método arrojó un modelo que excluyó las variables *dummy* (estratos), dejando solo el modelo con las variables RTS y RLP. En la tabla 5 se evidencia que la proporción de varianza que explica, aunque débilmente, el comportamiento de la percepción de inseguridad por las variables RTS y RLP es de 19,6% ($R^2 = 0.196$).

[145]

Tabla 4. Resumen del modelo de regresión.

| Modelo | R | R cuadrado | Ajuste del R cuadrado | Error típico de la estimación |
|--------|-------------------|------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1 | .447 ^a | .200 | .196 | 5.338 |

Fuente: elaboración propia. ^aPredictores (constantes): puntaje RTS y puntaje RLP.

Tabla 5. Resumen del ANOVA.

| Modelo | | Suma de cuadrados | gl | Media cuadrática | F | Sig. |
|--------|-----------|-------------------|-----|------------------|--------|-------------------|
| 1 | Regresión | 2623.213 | 2 | 1311.607 | 46.026 | .000 ^b |
| | Residual | 10487.531 | 368 | 28.499 | | |
| | Total | 13110.744 | 370 | | | |

Fuente: elaboración propia. Predictores (constantes): puntaje RTS y puntaje RLP. ^b Variable dependiente: puntaje INS.

Tabla 6. Coeficientes de regresión.

| | Coeficientes no estandarizados | | Coeficientes estandarizados | t | Sig. |
|-------------|--------------------------------|--------------|-----------------------------|-------|------|
| | B | Error típico | Beta | | |
| (Constante) | 15.698 | 2.088 | | 7.520 | .000 |
| RTS | .585 | .089 | .311 | 6.554 | .000 |
| RLP | .447 | .078 | .271 | 5.717 | .000 |

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, el modelo es adecuado, ya que se puede afirmar que existe dependencia lineal entre las variables, pues el valor de $F = 46.026$ tiene un $p = < 0,05$ (véase tabla 6). Las observaciones sobre los coeficientes Beta (véase tabla 7) exponen que la variable RTS es más importante y después la variable RLP. Esto quiere decir que por cada cambio en la unidad de estas variables independientes se produce un cambio en la variable dependiente. Estas, además poseen una de $p < .05$ (sig. = .000), contribuyendo a explicar la percepción de inseguridad.

[146]

4.4 Comparación

Se compararon por medio de la prueba U de Mann-Whitney los grupos 2017 y 2021, y se encontraron diferencias en la percepción de RTS, siendo mayor en 2017, donde se observan menores puntajes de inseguridad en 2017 en contraste con 2021 (véase tabla 7). En el primer grupo se compararon los subgrupos estrato y creencia religiosas mediante la prueba Kruskal-Wallis, sin embargo, los datos obtenidos no reportaron diferencias estadísticamente significativas para ninguna de las escalas. Empero, para la variable género sí se halló disparidad, como se expone en la tabla 8, lo que indicaría que las mujeres tienen mayor percepción de inseguridad social y ruptura del liderazgo político durante 2017.

Tabla 7. Comparación entre grupos 2017 y 2021.

| | Grupo | Rango medio | Significancia |
|---------------------|-------|-------------|---------------|
| Puntaje Inseguridad | 2017 | 166.35 | .000 |
| | 2021 | 205.13 | |

Tabla 7. (Continuación).

| | Grupo | Rango medio | Significancia |
|------------------------|-------|-------------|---------------|
| Puntaje Ruptura del TS | 2017 | 207.50 | .000 |
| | 2021 | 165.07 | |
| Puntaje Ruptura del LP | 2017 | 179.57 | .251 |
| | 2021 | 192.26 | |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8. Comparación entre género para 2017.

| N = 183 | Sig. | Media | Desviación | Media | Desviación |
|-------------|------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| | | Género femenino | Género femenino | Género masculino | Género masculino |
| Puntaje INS | .005 | 35.47 | 5.818 | 32.94 | 6.663 |
| Puntaje RTS | .270 | 18.28 | 3.414 | 18.94 | 2.867 |
| Puntaje RLP | .000 | 21.55 | 2.515 | 19.86 | 3.358 |

Fuente: elaboración propia.

[147]

En el segundo grupo se compararon los subgrupos nivel de estudios y creencias religiosas mediante la prueba Kruskal-Wallis. Para el caso de estrato se empleó la prueba Jonckheere-Terpstra y en las variables edad se compararon a los jóvenes (18-25 años), adultos intermedios (40-49 años) y género con la prueba U de Mann-Whitney. Ninguno de los subgrupos notificó puntuaciones significativas, a diferencia del género, particularmente de las mujeres hacia la percepción de inseguridad (véase tabla 9). Esta falta de disparidad entre los subgrupos confirmaría los resultados logrados por Guataquí (2006) sobre la anomia social, debido a que en Colombia estas percepciones tienen un alcance en todos los grupos poblacionales.

Tabla 9. Comparación entre género para 2021.

| N = 188 | Sig. | Media | Desviación | Media | Desviación |
|---------------------|------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| | | Género femenino | Género femenino | Género masculino | Género masculino |
| Puntaje Inseguridad | .010 | 37.30 | 4.928 | 34.68 | 6.240 |

Tabla 9. (Continuación).

| N = 188 | Sig. | Media | Desviación | Media | Desviación |
|-------------|------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| | | Género femenino | Género femenino | Género masculino | Género masculino |
| Puntaje RTS | .134 | 17.15 | 3.006 | 17.84 | 2.987 |
| Puntaje RLP | .915 | 21.13 | 3.343 | 20.12 | 5.513 |

Fuente: elaboración propia.

En virtud de los resultados significativos de las comparaciones realizadas entre los subgrupos, se buscó conocer qué tan presentes están esos fenómenos en la realidad. Esto se calculó mediante la potencia estadística (PE) *post hoc* que explica qué tan capaces son las pruebas que se utilizaron para encontrar diferencias en la realidad cuando se comprueba que las hay (Cárdenas y Arancibia, 2014). Esta se calcula con base en tres elementos: tamaño de la muestra (n), nivel de error (α) y tamaño del efecto (TE). El mínimo valor aceptado de la PE es $\beta = (1 - 0.20)$, por ende, la PE mínima aceptada debe ser igual o mayor a 0.80. Se observa que todas las potencias, a diferencia del hallazgo 3, cuentan con más de 80% de validez en los hallazgos encontrados, corroborando que efectivamente hay diferencias (véase tabla 10). En el caso de las diferencias entre hombres y mujeres frente a la inseguridad en 2017, se cree que si se iguala el n (hombres = 71, mujeres = 110) se podría incrementar la PE.

[148]

Tabla 10. Potencia estadística de los resultados comparativos.

| Hallazgo | Prueba utilizada | n | TE | PE |
|--|-------------------|-----|------|-----------|
| 1. Diferencias entre 2017 y 2021 frente a la inseguridad | U de Mann-Whitney | 371 | 0.34 | 0.9017404 |
| 2. Diferencias entre 2017 y 2021 frente a la RTS | | 371 | 0.37 | 0.9446814 |
| 3. Diferencias entre hombres y mujeres frente a la inseguridad en 2017 | | 183 | 0.40 | 0.7366075 |
| 4. Diferencias entre hombres y mujeres frente a la inseguridad en 2021 | | 188 | 0.46 | 0.8144277 |
| 5. Diferencias entre hombres y mujeres frente a la RLP en 2017 | | 183 | 0.56 | 0.9546535 |

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, los principales hallazgos de la investigación indican que: a) efectivamente hay diferencias entre las percepciones de anomia social e inseguridad respecto a los años estudiados, la RTS es más elevada en 2017 y la percepción de inseguridad es más alta en 2021; b) estas diferencias dejan en evidencia que no importa si se pertenece a cierto estrato socioeconómico, creencia religiosa, nivel de estudios o si se tiene determinada edad al momento de percibir la inseguridad y la anomia, sin embargo, sí hay disimilitud en cuanto al género; c) no hay relaciones entre los subgrupos de variables con la variable inseguridad, exceptuando el estrato socioeconómico; y d) la RTS y la RLP predicen la percepción de inseguridad.

5. Discusión

El objetivo del presente estudio fue comparar la percepción de anomia social (PAS) y la inseguridad percibida durante 2017 y 2021 en jóvenes (18 a 25 años) y adultos intermedios (40 a 49 años) de la ciudad de Bogotá, Colombia. Derivado del proceso metodológico desarrollado y como se indicó en la sección anterior, los principales hallazgos confirman que existen diferencias entre las percepciones de anomia social e inseguridad percibida durante 2017 y 2021.

[149]

Las posibles variaciones en el aumento de la percepción de la ruptura del tejido social en 2017 podrían ser coherentes con el marco teórico expuesto previamente, en el que, en suma, diversos factores ubican a Colombia en un estado de fragilidad para propiciar la cohesión social, entre ellos, Alain Bayona (2016) destaca la pérdida de credibilidad y confianza en el Estado, consecuencia de un histórico de violencia, corrupción, pobreza y de no garantías de derechos para sus habitantes, imposibilitando que la sociedad pueda encarar eficientemente fenómenos que suelen impactarla, como la inseguridad, el delito y el mismo desorden social. Tal como lo han hallado Lea Hartwich y Julia Becker (2019), ante condiciones marcadas de desigualdad las sociedades no llegan a generar lazos de solidaridad e integración que les facilite a los individuos el hecho de sentirse seguros, todo lo contrario, sentimientos de amenaza, injusticia y desesperanza empiezan a emerger. Situación que quizá se agudiza en Colombia con la fuerte polarización suscitada ante el Plebiscito por la paz a finales de 2016, en el que cerca de 50,2% de los colombianos estuvieron a favor del NO frente a los Acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP. Según señala

Yann Basset (2018), el NO prevaleció en regiones menos impactadas por el conflicto armado, mientras que en zonas fronterizas y costeras fuertemente golpeadas por él se votó por el SÍ.

Los hallazgos respecto a la percepción de inseguridad fueron congruentes con los reportados por la Cámara de Comercio en Bogotá (CCB, 2021), pues si bien la victimización disminuyó en 2020 (17%) —2% menos en 2017—, la percepción de inseguridad fue mayor para ese año con casi 10% más que en 2017. El hurto y el homicidio encabezan las principales fuentes de dicha inseguridad. Es decir que la percepción no refleja los hechos objetivos de victimización (Omonijo *et al.*, 2017), esto se debe principalmente a que, en el caso de la inseguridad, no solo los acontecimientos violentos aumentan su percepción, sino que eventos no violentos como la inestabilidad de la economía, la salud, la seguridad personal, comunitaria, política y ambiental, por señalar algunos, deterioran la percepción de seguridad y con ellos se debilita el tejido social, situación que se intensificaría con la crisis sanitaria derivada por la Covid-19 (Grasa, 2020).

[150]

Asimismo, la percepción de inseguridad también se relaciona con los bajos niveles de confianza en la Policía y en el desempeño de los mecanismos de control (Dammert, 2014; Gélvez, 2018; Putnam, 2000; Salord, 2013), lo que corroboraría dos hechos: la falta de denuncias por la incredulidad en la eficiencia de las autoridades y el considerar que para mejorar la seguridad es necesario aminorar la corrupción de la Policía (CCB, 2021).

Ahora bien, como se pudo evidenciar, las relaciones entre las variables de anomia social e inseguridad persisten independientemente del año, por lo tanto, respaldan lo encontrado por Guillén *et al.* (2020) acerca de que un contexto social con precarios vínculos de confianza, integración y liderazgos ineficaces se relacionan con una percepción del mundo como amenazante (Teymoori *et al.*, 2016).

En esta investigación las relaciones entre los subgrupos de variables —edad, nivel de estudios, creencia religiosa y género— y la inseguridad, a diferencia de lo encontrado por otros autores (Buelvas, 2019; Fuentealba, Rojas y Barriga, 2016; Joong-Hwan y Sangmoon, 2009; Salord, 2013), no guardan correlaciones significativas entre sí, lo que confirmaría los hallazgos reportados por Juan David Gélvez (2018) y Alejandro Vera *et al.* (2017),

en los que advierten que el ciclo vital en los jóvenes y adultos intermedios no se vincula con la manera en que se percibe el miedo al crimen, ni tampoco por su nivel de estudio (Ross y Joon, 2000). No obstante, el estrato socioeconómico sí presenta niveles significativos de asociación con la percepción de inseguridad, lo que se podría entender por el nivel de ingresos (Gélvez, 2018), indicios de incivilidad —por ejemplo, falta de alumbrados público, basuras, edificios abandonados— (Buelvas, 2019), la marginalidad y las privaciones en el acceso a servicios públicos a los que se enfrentan con frecuencia los grupos socioeconómicos más bajos (Guerrero, 2007).

En cuanto a los hallazgos reportados en el análisis de regresión se evidencia que tanto la percepción de la ruptura del tejido social como la ruptura del liderazgo político —anomia— permiten explicar, aunque débilmente, la percepción de inseguridad, como lo han encontrado otros autores (Hartwich y Becker, 2019; Martínez, Torres y Gómez, 2017), debido a que el país es un escenario en el que predomina la desigualdad, la pobreza, la corrupción, el asesinato de líderes sociales y una serie de reformas que desatan inconformidades en muchos colombianos (Gamboa, 2019). Asimismo, tras la firma del Acuerdo de paz y el desarrollo que se le ha dado a lo pactado en el último lustro, se ha podido evidenciar que existe una fuerte desintegración social sumida en la polarización, el incremento de grupos armados al margen de la ley, el agravamiento de homicidios colectivos, entre otros (Grasa, 2020; Ministerio de Defensa, 2021).

[151]

Lo mencionado anteriormente ocasiona una fuerte insatisfacción ciudadana respecto a la gestión actual del Gobierno, desencadenando grandes movilizaciones sociales (Aguilar, 2020), esto lleva a replantearse que si se diera cumplimiento a factores como la desmovilización, el desarme, la participación política, asuntos judiciales, consenso social y político se facilitaría la construcción del proceso de paz, lo que reduciría la probabilidad del surgimiento de nuevas condiciones de violencia y favorecería la confianza, la seguridad y la cohesión social del país (Grasa, 2020), pues en su lugar se podría invertir en las necesidades del desarrollo humano y en el tejido social, más no en combatir la inseguridad (Omonijo *et al.*, 2017).

En términos de las comparaciones entre subgrupos respecto a los años, tampoco se obtuvieron diferencias, lo que respaldaría el hecho de que, sin importar el grupo poblacional, la anomia y la inseguridad afecta

a todos, independientemente del tiempo (Guataquí, 2006). No obstante, se encontraron diferencias por género tanto en 2017 como en 2021, con mayor percepción de inseguridad y una mayor percepción de la RLP por parte del género femenino, esto se comprendería a partir de que las mujeres se consideran más vulnerables —como sucede con adultos de la tercera edad y miembros de minorías étnicas—, debido a que hay creencias asociadas a los roles y estereotipos de género que alimentarían dicha sensación de inseguridad (Fuentealba, Rojas y Barriga, 2016). Además de eso, la percepción de inseguridad se relaciona directamente con el aumento de la desconfianza ciudadana, especialmente en los organismos policiales (Hurtado *et al.*, 2018), pues la confianza es uno de los pilares fundamentales de la vida en sociedad y sin la presencia de esta se desarrolla el autoritarismo, la división y la violencia, haciendo que los ciudadanos pierdan el interés en la representación de las instituciones y, a su vez, en relacionarse con sus pares (Dammert, 2014).

Conclusiones

[152]

En este estudio se logró corroborar que los elementos metodológicos empleados frente a las comparaciones, las correlaciones y la regresión son útiles para el análisis y valoración de investigaciones surgidas en el contexto colombiano. Por otro lado, los instrumentos escala de percepción de anomia social (PAS) y la escala de percepción de inseguridad permitieron obtener resultados favorables para la investigación. Sin embargo, se considera que la escala de percepción de inseguridad cuenta con ciertas limitaciones, entre estas, su vigencia para estudios actuales. Dado que muchos autores convergen en que la inseguridad también responde a los niveles de confianza en las autoridades, se sugiere que se implementen escalas de inseguridad que midan la confianza en las instituciones de control como, por ejemplo, la Policía.

Con el propósito de que se corrobore que la anomia y la inseguridad es un fenómeno generalizado, se invita a que se estudie más a fondo en las principales ciudades del país, involucrando las zonas urbanas y también los contextos rurales, los cuales se ven marcados por actos constantes de violencia. Asimismo, para futuros estudios se recomienda contar con proporciones más homogéneas entre hombres y mujeres que propicien estimaciones más precisas y con menos riesgo o margen de error, y por otro lado, medir otras variables que estén en contacto con esta teoría.

Referencias bibliográficas

1. Abrutyn, Seth. (2019). Toward a General Theory of Anomie The Social Psychology of Disintegration. *European Journal of Sociology*, 60 (01), pp. 109-136. <https://doi.org/10.1017/S0003975619000043>
2. Aguilar-Forero, Nicolás. (2020). Las Cuatro CO de la Acción Colectiva Juvenil: El Caso del Paro Nacional de Colombia (noviembre 2019-enero 2020). *Análisis Político*, 33 (98), pp. 26-43. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89408>
3. Bashir, Hilal & Singh, Kundan. (2018). The Investigation of the Relationship between Anomie and Academic Dishonesty of College Students. *International Journal of Social Sciences*, 6 (1), pp. 6-8.
4. Bashir, Hilal & Bala, Ranjan. (2019). Development and Validation of a Scale to Measure Anomie of Students. *Psychological Studies*, 64, pp. 131-139. <https://doi.org/10.1007/s12646-018-0472-8>
5. Basset, Yann. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, pp. 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>
6. Bayona, Alain. (2016). Democracia, corrupción y tejido social: la percepción de un Estado lejano a los intereses de la mayoría. *Revista Nova et Vetera*, 2 (19).
7. Besnard, Philippe. (2015). Anomie. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 1, pp. 714-717. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.32006-2>
8. Buelvas Martínez, Armando. (2019). Identificación y análisis de los factores explicativos de la percepción de inseguridad en Colombia en 2016. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Autónoma de Barcelona, Barcelona. <https://doi.org/10.22490/26655489.3831>
9. Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). (2021). Encuesta de Percepción y Victimización de Bogotá 2020. https://www.ccb.org.co/content/download/199177/file/doc_encuestapercepcion_final_febrero32021.pdf
10. Cárdenas, Manuel y Arancibia, Héctor. (2014). Potencia estadística y cálculo del tamaño del efecto en g*power: complementos a las pruebas de significación estadística y su aplicación en psicología. *Salud y Sociedad*, 5 (2), pp. 210-224. <https://doi.org/10.22199/S07187475.2014.0002.00006>
11. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Boletín Técnico. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Periodo de referencia año 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/Bol_ECSC_2019.pdf
12. Dahrendorf, Ralf. (1993). *El Conflicto Social Moderno*. Madrid: Mondadori.
13. Dammert, Lucía. (2014). La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile. *Revista Criminalidad*, 56 (1), pp. 189-207.

[153]

14. DiCristina, Bruce. (2016). Durkheim's Theory of Anomie and Crime: A Clarification and Elaboration. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 49 (3), pp. 311-331. <https://doi.org/10.1177/0004865815585391>

15. Duque, Luis; Toro, Jorge y Montoya, Nilton. (2010). Tolerancia al quebrantamiento de la norma en el area metropolitana de Medellín, Colombia. *Opinião Pública*, 16 (1), pp. 64-89. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100003>

16. Durkheim, Émile (ed.). (2007). *La división social del trabajo*. México, D. F.: Colofón.

17. Durkheim, Émile (ed.). (2012). *El suicidio*. Madrid: Akal.

18. Fuentealba, Pablo; Rojas, Juan Sebastián y Barriga, Omar. (2016). Diferencias en la percepción de inseguridad a nivel cognitivo y emocional de acuerdo al perfil sociodemográfico y político. Estudio del Gran Concepción, Chile. *Política Criminal*, 11 (22), pp. 620-655. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992016000200008>

19. Gélvez, Juan David. (2018). ¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad? Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D. C. *Revista Criminalidad*, 61 (1), pp. 69-84.

20. Girola, Lidia. (2011). La cultura de la transgresión. Anomias y cultura del «como si» en la sociedad mexicana. *Estudios Sociológicos*, xxix (85), pp. 99-129.

21. Guerrero, Juan Bacilo y Acosta, Alberto. (2013). Construcción del Índice de Cohesión Social para México: una propuesta mediante un análisis de componentes principales. *Analítica*, 6 (2), pp. 33-50.

[154]

22. Guerrero, Rodrigo. (2007). Sistemas de Información en los Programas de Prevención de Violencia. En: Alda, Erick y Beliz, Gustavo (eds.). *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. (pp. 119-148). Nueva York: BID.

23. Guillén, Andrés; Ariza, Erika; Herrera, Karen; Ramírez-Cortázar, Felipe y Bejarano, Alejandro. (2020). Diversidad en la percepción de anomia social. Validación de la Perception of Anomie Scale (PAS) en una muestra poblacional colombiana. En: Cante, Riyid et al. *Diversidad e inclusión: reconocer lo que hacemos, volumen 4* (pp. 105-123). Bogotá, D. C.: Corporación Universitaria Iberoamericana.

24. Guataquí, Juan. (2006). *Forced Displacement and Internal Migration in Colombia, 1992-2004*. (Tesis inédita de doctorado). University of Warwick, Coventry.

25. Gamboa-Gutiérrez, Laura. (2019). El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo. *Colombia Internacional*, 99, pp. 187-214. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.07>

26. Grasa, Rafael. (2020). Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. *Fundación Carolina Documentos de Trabajo*, 39. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT39>

27. Hartwich, Lea & Becker, Julia. (2019). Exposure to Neoliberalism Increases Resentment of the Elite via Feelings of Anomie and Negative Psychological Reactions. *Journal of Social Issues*, 75 (1), pp. 113-133. <https://doi.org/10.1111/josi.12311>

28. Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2010). *Metodología de la Investigación*. México, D. F: McGraw-Hill.
29. Hurtado, Alejandra; Cabral de la Cueva, Diego; Martell, Juan; Maldonado, Gerardo; Santos, Mónica y Lamas, Gustavo. (2018). Protesta social: Representaciones sociales de adultos jóvenes mexicanos. *Revista Iberoamericana de Psicología*, 11 (1), pp. 77-91. <https://doi.org/10.33881/2027-1786.rip.11110>
30. Instituto Kroc. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4*. Bogotá, D. C.: Kroc. <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf>
31. Jasso, Carmina. (2013). Percepción de inseguridad en México. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 15, pp. 12-29. [http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300\(13\)72319-6](http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300(13)72319-6)
32. Joong-Hwan, Oh & Sangmoon, Kim. (2009). Aging, Neighborhood Attachment, and Fear of Crime: Testing Reciprocal Effects. *Journal of Community Psychology*, 37 (1), pp. 21-40. <https://doi.org/10.1002/jcop.20269>
33. Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
34. Lipman, Aaron & Havens, Eugene. (1965). The Colombian Violence: An Ex Post Facto Experiment. *Social Forces*, 44 (2), pp. 238-245. <https://doi.org/10.2307/2575633>
35. Maclver, Robert. (1950). *The Ramparts we Guard*. New York: Macmillan.
36. Martínez, Karina; Torres, Stephanie y Gómez, Yesica. (2017). Violencia e inseguridad ciudadana: cohesión social negativa. En: Rivera, Claudia (ed.). *Cohesión social para el desarrollo de México y América Latina* (pp. 67-89). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
37. Mayo, Elton. (1972). *Problemas humanos de una civilización industrial*. Buenos Aires: Nueva Visión.
38. Ministerio de Defensa. (2021). Logros de la política de defensa y seguridad. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf
39. McClosky, Herbert & Schaar, John. (1965). Psychological Dimensions of Anomy. *American Sociological Review*, 30 (1), pp. 14-40. <https://doi.org/10.2307/2091771>
40. Merton, Robert. (1985). *Estructura social y anomia*. Santo Domingo: Alfa y Omega.
41. Messner, Steven; Thome, Helmut & Rosenfeld, Richard. (2008). Institutions, Anomie, and Violent Crime: Clarifying and Elaborating Institutional-Anomie Theory. *International Journal of Conflict and Violence*, 2 (2), pp. 163-181. <https://doi.org/10.4119/ijcv-2763>
42. Moreno, Jorge. (2016). La inseguridad ciudadana como proceso de «territorialización»: Aproximación conceptual y teórica. *Revista Desafíos*, 28 (2), pp. 145-176. <https://doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.04>

43. Omonijo, Dare et al. (2017). Exploring Social Theories in the Study of Insecurity in Contemporary Nigeria. *The Journal of Social Sciences Research*, 3 (7), pp. 59-76.

44. Orrú, Marco. (1983). The Ethics of Anomie: Jean Marie Guyau and Emile Durkheim. *The British Journal of Sociology*, 34 (4), pp. 499-518. <https://doi.org/10.2307/590936>

45. Otzen, Tamara y Manterola, Carlos. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *International Journal of Morphology*, 35 (1), pp. 227-232. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>

46. Páez, Carlos; Peón, Ignacio y Ramírez, Yesid. (2018). Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: revisión de literatura (2007-2017). *Revista Científica General José María Córdova*, 16 (24), pp. 83-106. <https://doi.org/10.21830/19006586.360>

47. Parsons, Talcott. (1976). *El sistema social*. Madrid: Revista de Occidente.

48. Putnam, Robert. (2000). *Bowling Alone - The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster. <https://doi.org/10.1145/358916.361990>

49. Ramírez de Garay, Luis. (2013). El enfoque anomia-tensión y el estudio del crimen. *Revista Sociológica*, 28 (78), pp. 41-68.

50. Ross, Catherine & Joon, Sung. (2000). Neighborhood Disorder, Fear, and Mistrust: The Buffering Role of Social Ties with Neighbors. *American Journal of Community Psychology*, 28 (4), pp. 401-420. <https://doi.org/10.1023/A:1005137713332>

[156]

51. Salord, Georgina. (2013). Estudio de la percepción de inseguridad ciudadana. (Tesis inédita de pregrado). Univeritat Pompeu Fabra, Barcelona.

52. San-Juan, Cesar; Vozmediano, Laura & Vergara, Anabel. (2012). Self-Protective Behaviours Against Crime in Urban Settings: An Empirical Approach to Vulnerability and Victimization Models. *European Journal Of Criminology*, 9 (6), pp. 652-667. <https://doi-org.ezproxy.unal.edu.co/10.1177/1477370812454369>

53. Sidicaro, Ricardo. (2015). Las anomias argentinas. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 26, pp. 120-134.

54. Sillano, Mauricio; Greene, Margarita y Ortúzar, Juan de Dios. (2006). Cuantificando la percepción de inseguridad ciudadana en barrios de escasos recursos. *Revista Eure*, 32 (97), pp. 17-35. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612006000300002>

55. Schaible, Lonnie & Altheimer, Irshad. (2015). Social Structure, Anomie, and National Levels of Homicide. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 60 (8), pp. 936-963. <https://doi.org/10.1177/0306624X15595420>

56. Srole, Leo. (1956). Social Integration and Certain Corollaries: An Exploratory Study. *American Sociological Review*, 21 (6), pp. 709-716. <https://doi.org/10.2307/2088422>

57. Teymoori, Ali et al. (2016). Revisiting the Measurement of Anomie. *Plos One*, 11 (7), pp. 1-27. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0158370>

58. Teymoori, Ali; Bastian, Brock & Jetten, Jolanda. (2016). Towards a Psychological Analysis of Anomie. *Political Psychology*, 38 (6), pp. 1009-1023. <https://doi.org/10.1111/pops.12377>

59. Travis, Robert. (1993). The MOS Alienation Scale: An alternative to Srole's Anomia Scale. *Social Indicators Research*, 28 (1), pp. 71-91. <https://doi.org/10.1007/BF01086717>

60. Vera, Alejandro; Martínez-Ferrer, Belén; Ávila-Guerrero, María; Musitu, Gonzalo y Montero, David. (2017). Percepción de inseguridad, victimización y restricciones en la vida cotidiana en función del ciclo vital, en Morelos, México. *Revista Criminalidad*, 59 (3), pp. 183-192.

61. Vualleno, Roxana. (2009). Inseguridad urbana y sus efectos: percepción de los jóvenes. *Revista Criminalidad*, 51 (2), pp. 33-46.

62. Waldmann, Peter. (2006). *El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Madrid: Iberoamericana. <https://doi.org/10.31819/9783964565594>

63. Waldmann, Peter. (2007). *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá, D. C.: Norma.

64. Weiss, Douglas; Testa, Alexander & Rennó Santos, Mateus. (2020). Institutional Anomie and Cross-National Differences in Incarceration. *Criminology*, 58 (3), pp. 454-484. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12242>

65. Yang, Anthony. (2015). *Quantifying Anomia. Development of a Scale*. (Master's Dissertation). California State University, Fresno.

66. Ziegler, Jean. (1998). *Los señores del crimen*. Barcelona: Planeta.

[157]



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

10.5 x 11 cm

2022

Medellín



Dinámicas políticas indígenas en contexto de transición en Colombia. Apuestas y resistencias alrededor de las elecciones de 2018-2019

Virginie Laurent (Colombia)*

Resumen

El artículo se enfoca en la manera como se han expresado las dinámicas políticas indígenas en Colombia en el contexto posterior a la firma de los acuerdos de paz de 2016. Examina cronológicamente la posición de las organizaciones indígenas y su defensa de la paz, con motivo de las elecciones nacionales de 2018 y subnacionales de 2019. El análisis se funda en información y datos publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, medios de comunicación, portales de Internet y comunicados de organizaciones indígenas. Se inscribe en la continuidad de trabajos previos que, desde perspectivas teóricas o empíricas, se centran en las reivindicaciones identitarias, los movimientos sociales y la representación político-electoral, así como en el carácter dinámico de sus interrelaciones. A partir de una perspectiva coyuntural, el estudio se plantea como una contribución para una reflexión sobre la articulación entre luchas de base y retos electorales desde el movimiento indígena. Se muestra cómo, al lado de su participación electoral, los pueblos indígenas siguen recurriendo a la movilización social directa como estrategia de resistencia.

[159]

Palabras clave

Elecciones; Partidos Políticos; Movimientos Sociales; Pueblos Indígenas; Resistencia; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2021 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2021

Cómo citar este artículo

Laurent, Virginie. (2021). Dinámicas políticas indígenas en contexto de transición en Colombia. Apuestas y resistencias alrededor de las elecciones de 2018-2019. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 159-184. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a07>

* Socióloga. Doctora en Sociología. Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia. Correo electrónico: vlaurent@uniandes.edu.co - Orcid: 0000-0002-9574-4330 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=en&user=K3P35xUAAAAJ>

Indigenous Political Dynamics in Transition Context in Colombia. Bets and Resistance Around the 2018-2019 Elections

Abstract

This paper focuses on how indigenous political dynamics have been expressed in Colombia after the signing of the 2016 peace agreements. It examines chronologically the position of indigenous organizations, as well as their defense of peace, on the occasion of the national elections of 2018 and subnational elections of 2019. The analysis is based on the information and/or data published by the Registraduría Nacional del Estado Civil, the media, Internet websites, and statements from the indigenous organizations. It is a continuation of previous theoretical and/or empirical works that deal with identity claims, social movements, and political-electoral representation, as well as with their dynamic interrelationships. From a conjectural perspective, this study aims to be a contribution to a reflection on the articulation between grassroots struggles and electoral issues from the indigenous movement. It shows how indigenous peoples continue to use direct social mobilization as a strategy of resistance along with their electoral participation.

Keywords

Elections; Political Parties; Social Movements; Indigenous People; Resistance; Colombia.

[160]

Introducción

Desde la década de 1990 el movimiento indígena de Colombia ha confirmado su inserción en la palestra electoral. Por movimiento indígena se entiende aquí el conjunto de organizaciones y procesos de lucha que surgieron en Colombia desde la década de 1970 para hacer valer los derechos de los pueblos cuya historia en el continente americano es anterior a la llegada de los españoles. Cuando así se perfila, la resistencia autóctona de finales del siglo xx es a la vez una lucha por la tierra y una lucha por la indianidad-indigeneidad, en otras palabras, la reivindicación de una identidad específica en tanto indígenas. Al respecto, conviene recordar el carácter móvil y múltiple de las asignaciones identitarias, sean estas imputadas «desde afuera», a partir de procesos de heterodesignación, o reclamadas «desde adentro», como resultado de una autodefinición (Anderson, 1983; Bayart, 1996; Bourdieu, 1980; Hobsbawm y Ranger, 1983; Poutignat y Streiff-Fenart, 1995). Sobre este mismo punto, es importante subrayar que, en el caso de América, la categoría de «indígenas» fue, en un primer momento, impuesta por la colonización antes de ser reapropiada y valorada positivamente por quienes en principio designaba desde dimensiones discriminatorias y excluyentes (Bonfil, 1977).

A pesar de las divisiones internas en el movimiento indígena, de cambios introducidos en el sistema electoral y de presiones de actores armados, este ha logrado asegurar su presencia en el escenario electoral, más allá de altibajos en sus resultados. A la vez, las organizaciones políticas nacidas en su seno han pasado por distintas etapas, desde su surgimiento a principios de la década de 1990, hasta su consolidación, transformación, reconfiguración o desaparición a lo largo de las siguientes décadas. Semejante alcance se ha percibido no solo a través de las circunscripciones especiales que funcionan para el Congreso, sino también desde la competencia para Alcaldías y Concejos Municipales, Gobernaciones y Asambleas Departamentales. Sin lugar a duda, llama especialmente la atención este hecho en un país en el que la población indígena se estima en apenas 4,4% del total de habitantes (DANE, s. f.): con la Asamblea Nacional Constituyente de 1990-1991, los pueblos indígenas llegaron a la palestra electoral y, en general, al debate nacional, «para quedarse» (Laurent, 2021).

La entrada del movimiento indígena en el escenario electoral —principalmente motivada por la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990— dio entonces lugar a una participación del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y de la

[161]

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Posteriormente, la ONIC se escindió en el Movimiento Indígena de Colombia (MIC) y la Alianza Social Indígena (ASI); a su vez, esta última se convirtió en Alianza Social Independiente (ASI) en 2011. En el 2013 se creó el Movimiento Alternativo Social e Indígena (MAIS) sobre las bases del anterior Movimiento Social Indígena (MSI), activo desde 2010.

Dicho paso del movimiento indígena hacia el ámbito electoral se inscribió en la continuidad de las luchas emprendidas en décadas anteriores, a partir de la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y de múltiples organizaciones de índole regional y nacional para representar a los pueblos indígenas del país. Hasta el momento, se había privilegiado la abstención por considerar el sistema político colombiano demasiado cerrado. La circunstancia de la constituyente contribuyó a matizar esta percepción y motivó una amplia participación de las organizaciones indígenas en la palestra electoral a partir de la adopción de la Constitución de 1991 y del multiculturalismo que esta inauguró oficialmente, en otras palabras, con la proyección de la diversidad étnico-cultural en la esfera pública, a partir de la implementación de medidas destinadas a asegurar su respeto.

[162] Desde allí, ha sido clave la oscilación del movimiento indígena colombiano entre distintas formas de expresión de su disputa política en el marco (sub)nacional: desde el ámbito comunitario, en el marco de los territorios colectivos de los pueblos indígenas —resguardos— y a través de sus autoridades propias —cabildos—; a través de sus procesos organizativos y de movilización social; y por la vía electoral. A la vez, se ha destacado la fuerza de reivindicaciones enfocadas en la defensa de las culturas indígenas, pero también en la construcción de una Colombia alternativa, igualitaria e incluyente, al lado de múltiples otros sectores sociales. La proyección de organizaciones o figuras indígenas en el paisaje electoral ha planteado de manera reiterativa la cuestión de sus capacidades o limitaciones en materia de representación (Alvira y Botero, 2012; Archila, 2009; Basset, 2011; Chilito, 2018; Escandón, 2011; Laurent, 1997; 2005; 2012; 2015; 2016; 2021; Peñaranda, 2009; Van Cott, 2003).

Frente a tal constancia relativa, las elecciones legislativas, presidenciales y de autoridades locales en 2018 y 2019 revisten un carácter significativo. Por haber sido las primeras en realizarse tras el Acuerdo del Teatro Colón, firmado en noviembre de 2016, constituyen un valioso indicador de la manera como las fuerzas políticas y los liderazgos partidarios se (re)ubicaron en ellas, en

relación con la transición hacia la construcción de paz. Dentro de este contexto, la posición de las organizaciones indígenas merece atención. En un paisaje político marcado por una polarización creciente alrededor del tema de la paz, en su mayoría han demostrado su rechazo de las opciones políticas cercanas al expresidente y posteriormente senador Álvaro Uribe Vélez. Esta oposición se ha expresado simultáneamente desde la institucionalidad y a través de movilizaciones por las vías de hecho, tales como las llamadas *mingas*.¹

El artículo aquí propuesto apunta a examinar la incidencia de dicha postura en la definición de las estrategias «indígenas» de campañas, alianzas o respaldos —cambiantes— con motivo de las elecciones nacionales de 2018 y locales de 2019.² Desde dicha coyuntura específica, se plantea igualmente como una contribución para una reflexión sobre la articulación entre luchas de base y retos electorales desde el movimiento indígena. El análisis se funda en información y datos publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, medios de comunicación, portales de Internet y comunicados de organizaciones indígenas.

1. Elecciones 2018: cuando se pone en juego «la paz»

1.1 11 de marzo: entre el Congreso y la Consulta de Inclusión Social por la Paz

[163]

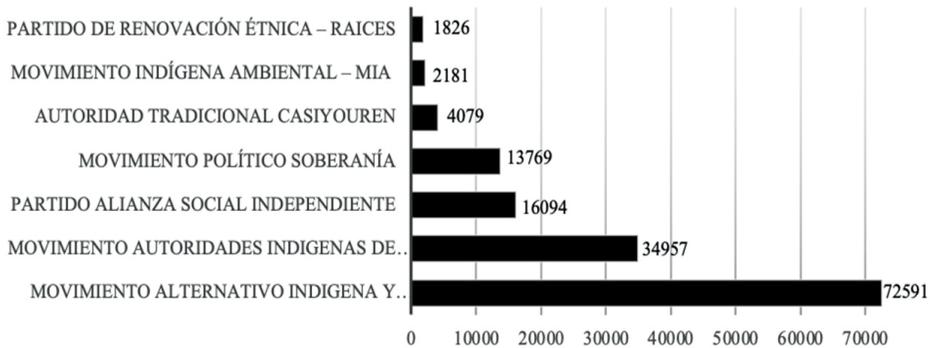
Son siete las organizaciones que en marzo de 2018 inscribieron candidatos para Senado (véase gráfica 1). Entre estas llegan a enfrentarse, por un lado, fuerzas políticas que se caracterizan por una cercanía prolongada con el movimiento indígena en el ámbito nacional y que reúnen en su seno a algunas figuras destacadas de este último; por otro lado, agrupaciones de menor envergadura y poco conocidas, entre las cuales algunas se distinguen por un arraigo, ante todo, subnacional. Entre las propuestas defendidas, vale la pena subrayar una serie de temas avanzados desde los inicios del movimiento

1 De origen quechua, la palabra *minga* hace referencia a un esfuerzo colectivo para el bien común. En varias oportunidades desde los noventa, movilizaciones multitudinarias conocidas como *Mingas* se han reivindicado como estrategias de resistencia y activado para hacer valer los derechos indígenas constitucionalmente validados (Laurent, 2010).

2 La referencia a *lo indígena* merece entenderse desde una perspectiva dinámica, lejos de elementos supuestamente objetivos que obligarían a considerarla como fijada —o perdida— de una vez por todas. En este sentido, transferida al campo electoral, puede asociarse a un componente instrumental, como capital captador de votos (Agudelo, 2005; Albó, 2003; Bayart, 1996; Benhabib, 2002; Cunin, 2003; Htun, 2016; Jaffrelot, 2011; Kymlicka, 1996; Laurent, 2005; 2012; 2015; Santana, 1992; Van Cott, 2003; 2005; Wiewiorka, 1993; 1997; Wills Obregón, 2007).

indígena hasta su proyección electoral, al entrecruce de la defensa de derechos específicos y de preocupaciones de la sociedad en su conjunto, de los cuales, además de la valoración de la democracia participativa y la protección del medio ambiente, se destaca la voluntad de acoger la opción de la paz (Laurent, 2005).³

Gráfica 1. Votación total por organización política, Senado de la República. Circunscripción Especial Indígena, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. a).

[164]

Con base en dichos propósitos, el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) obtuvo 72 591 votos (14,52%), ganando así una curul Feliciano Valencia, reconocido líder caucano del pueblo Nasa (29 449 votos). El movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) consiguió la segunda curul indígena con 34 957 (6,99%) y para el exalcalde del municipio de Carlosama, Nariño, Manuel Bitervo Palchucán, originario de Pasto (13 533 votos). Por último, es de resaltar la participación de la Alianza Social Independiente (ASI) —antiguamente Alianza Social Indígena— en la carrera por las curules «indígenas especiales» y, con ello, la forma como, más allá de su cambio de nombre, el partido sigue ligado a su inicial proximidad con el movimiento indígena. A su vez, reunió 23 742 votos (4,75%) en la circunscripción especial.⁴ Al lado de estas candidaturas, se suman otras de organizaciones de menor trayectoria.

3 Para hacerse una idea de los perfiles de los candidatos y sus propuestas, véanse Universidad de los Andes (s. f.), El Tiempo (1991, julio 29), GuíaONGs, (s. f.), Cátedra Unesco de Sostenibilidad (s. f.), El Espectador (2018, marzo 8) y Villanueva (2018, marzo 8).

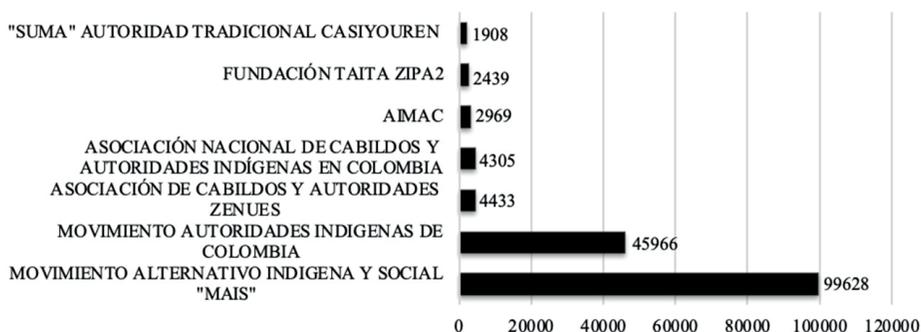
4 Sobre este punto, es de subrayar que, en el caso de la ASI, y contrario a lo que pudo observarse para MAIS y AICO, los votos contabilizados «solo por la lista» (7648) superan los destinados a las candidaturas nominales.

Con la excepción del éxito de la denominada Autoridad Tradicional Casiyouren en La Guajira, a la que se suma la victoria de AICO en Nariño, MAIS encabeza la votación en la circunscripción indígena para Senado; lo siguen AICO y ASI. Con dichos resultados se tiende a confirmar la permanencia y estabilidad relativa en la palestra electoral de las organizaciones indígenas de mayor experiencia al lado del movimiento indígena, fenómeno observado anteriormente con motivo de las elecciones parlamentarias de 2014 (Laurent, 2015). Por otra parte, fuera de la circunscripción especial, es de notar la participación de la ASI y el MAIS desde la circunscripción ordinaria. Dentro de una lista distinguida como «de la Decencia», que congregaba también Colombia Humana (CH) y la Unión Patriótica (UP), con el respaldo de los exalcaldes de Bogotá, Gustavo Petro y Clara López Obregón, acompañaron la llegada de cuatro elegidos más: Gustavo Bolívar, Aida Abella, Jonatán Tamayo y Gloria Inés Flórez.⁵

Conductas similares a las observadas dentro de la circunscripción indígena del Senado se vislumbraron desde la Cámara de Representantes. Para dicha corporación también participaron MAIS y AICO, y reunieron las mayores votaciones, al lado de otras organizaciones, de menor recorrido, que igualmente se hicieron presentes (véase gráfica 2).⁶ Así las cosas, MAIS consiguió 99 628 votos (25,76%) y ganó la curul para Abel Jaramillo (23 279 votos), del pueblo Emberá-Chami. Por su lado, AICO agrupó 45 966 votos (11,88%).

[165]

Gráfica 2. Votación total por organización política, Cámara de Representantes. Circunscripción Especial Indígena, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. b).

⁵ Para la consulta de los perfiles de dichos senadores, véase Congreso Visible (s. f.).

⁶ Cabe recalcar que la ASI no inscribió candidatos.

En paralelo, vale la pena resaltar la presencia de las organizaciones AICO, ASI y MAIS en las circunscripciones departamentales, en algunas oportunidades, inscritas por su propia cuenta, en otras, a través de coaliciones. De esta manera, la ASI propuso candidatos —aunque sin éxito— en Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Quindío, Valle, así como para los colombianos en el exterior; asimismo, participó en alianzas electorales en Arauca —Alianza Verde (AV) y la UP—, en Santander —AV y el Polo Democrático Alternativo (PDA), en donde ganó una curul con Edwing Fabián Díaz— y en Sucre —UP, en lista de la Decencia—. La ASI se alió a la Decencia al lado de MAIS en Tolima y en Bogotá, en donde accedieron a cargos María José Pizarro y David Racero. Por su parte, MAIS estuvo en la competición para la Cámara desde Boyacá, en donde ganó una curul el líder campesino Cesar Pachón; igualmente, hizo presencia en Casanare, Guainía y Vichada. Finalmente, AICO inscribió una lista en Santander, la cual no trajo resultados exitosos.

[166] Por último, además de prestarse para la (re)asignación de las curules del Congreso, los comicios de 2018 resultaron llamativos en cuanto al involucramiento de las fuerzas políticas indígenas en el marco de la batalla por la Presidencia.⁷ De hecho, desde el 11 de marzo de 2018 el exalcalde de Bogotá, Gustavo Petro, recibió un aval de respaldo por parte de MAIS para participar, al lado de su fuerza Colombia Humana, en la llamada Consulta de Inclusión Social *por la Paz* —subrayado propio—. Arrastró 89,64% de la votación frente a su competidor Carlos Caicedo (Colombia.com, s. f.). A la vez, se oficializó su candidatura para la siguiente etapa de la carrera presidencial, igualmente respaldada por la alianza entre su propio movimiento político y la organización en representación del movimiento indígena, aún con la centralidad de la cuestión de «la paz» como trasfondo de los comicios por venir.

1.2 Elecciones presidenciales de 2018: más peleas alrededor de «la paz»

De las duplas inscritas para Presidencia y Vicepresidencia se destacaron posturas a favor o en contra de los Acuerdos del Teatro Colón.

⁷ El interés de las organizaciones indígenas por las contiendas presidenciales se remonta a los primeros momentos de su inserción en la palestra electoral. En varias ocasiones han presentado candidaturas propias, en otras, han tomado posición a favor o en contra de aspirantes al primer cargo nacional, las cuales incluso han podido ocasionar debates y controversias en su seno (Laurent, 2005; 2015).

Dentro de dicho panel, las fuerzas políticas surgidas del movimiento indígena se ubicaron claramente a favor de la paz y como «antiuribistas». La ASI brindó su aval a Clara López, fórmula vicepresidencial de Humberto de la Calle, del Partido Liberal. Por su parte, MAIS se ligó a la pareja Gustavo Petro y Ángela María Robledo (AV) a través de su coalición con la Colombia Humana.

Desde orillas diferentes, dichas candidaturas se identificaron como defensoras de la paz. Humberto de la Calle había ejercido la función de jefe del Equipo Negociador del Gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos para los diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP). En repetidas ocasiones insistió en la importancia de cumplir con lo pactado y aseguró, en su lanzamiento a la contienda presidencial, que «volver trizas o modificar el acuerdo de paz es lo mismo» (El Espectador, 2018, enero 30), en respuesta a la referencia de Iván Duque a la necesidad de unos ajustes. Por su parte, ubicado «más a la izquierda», Gustavo Petro se declaró favorable a «acuerdos alrededor de la paz» desde la «bancada alternativa» elegida en el Congreso (Colprensa, 2018, mayo 29).

Al cabo de la primera vuelta, en la que el 27 de mayo llegó en segunda posición con un total de 4 851 254 votos (25,08%), Gustavo Petro propuso la concretización de dicha meta, fundamentándola en una disyuntiva: «Si Colombia vuelve a la violencia o se construye una nueva era de paz» (El Espectador, 2018, mayo 27). Empezó allí la siguiente fase de los comicios presidenciales, desde la cual las organizaciones indígenas otra vez tomaron posición al lado de «su candidato».

[167]

Cuatro años antes, en 2014, las organizaciones indígenas respaldaron en su mayoría la candidatura de Juan Manuel Santos contra la de Oscar Iván Zuluaga. La perspectiva defendida fue optar por un «voto por la paz» en contra de «la guerra», más que brindarle un apoyo directo al presidente en ejercicio. De hecho, la paz fue la propuesta de la cual este se había abanderado, paralelo a las negociaciones con las FARC-EP en La Habana. A la inversa, Óscar Iván Zuluaga era reticente a lo que percibía desde la influencia de su mentor, Álvaro Uribe Vélez, como una «paz sin condiciones». Impedir su acceso al poder versaba entonces —entre otros sectores sociales, para los indígenas— en bloquearle la vía a lo que rechazaban como la (re)encarnación de la «extrema derecha» colombiana (Laurent, 2015).

Sin lugar a duda, la cercanía entre Álvaro Uribe e Iván Duque también jugó fuertemente en contra de este último, desde la perspectiva de las organizaciones indígenas. Vale recordar que la designación del candidato presidencial del Centro Democrático (CD) fue potentemente estimulada por el líder máximo del partido y que, al respecto, se cuestionó la idoneidad del seleccionado. Además de invectivas por la poca preparación de Iván Duque —entre otros, alimentadas por especulaciones sobre el carácter artificioso de sus canas (Pulzo.com, 2018, abril 3)—, circuló reiteradamente, tanto entre sus opositores como en medios de comunicación dentro y fuera del país, la idea de que este no sería sino un «títere», cuyos hilos estarían siendo manipulados por Álvaro Uribe (Rozo, 2019, enero 2; Miranda, 2018, junio 17; Semana, 2018, junio 18). Imputación a la que el interesado respondió «ni soy títere, ni él [Álvaro Uribe] es titiritero» (Noticiascaracol.com, 2018, mayo 25) y que incluso llevaría al expresidente a grabar un video *selfie* para aseverar en su cuenta de Facebook con el cometido de desmentir los rumores:

Compatriotas.

El doctor Iván Duque no es títere, yo no soy titiritero. El doctor Iván Duque es brillante, preparado, de gran personalidad, de gran carácter. Tiene esa difícil combinación, firmeza, decencia. Su programa ha sido construido en 35 foros del Centro Democrático —temas especializados— cuando emulaba con sus otros compañeros que aspiraban a la precandidatura, en alianza con la doctora Martha Lucía Ramírez, con el doctor Ordoñez, con Justos y Libres, con MIRA, con la doctora Vivian Morales, con intelectuales, con profesores, con estudiantes, con campesinos, con empresarios, con trabajadores, con el doctor Angelino Garzón, con las bases independientes de muchos partidos políticos. Él será coherente con este programa de gobierno. Nos ha dicho «el futuro es de todos» (Uribe Vélez, 29 de mayo de 2018).

Más allá de este amplio abanico de respaldos a la candidatura de Iván Duque anunciados por Álvaro Uribe, fueron múltiples las detracciones a su protegido provenientes de sindicatos. Así las cosas, el 11 de junio de 2018 fue enviada una comunicación del Comité Ejecutivo de la Central Unificada de Trabajadores (CUT) al candidato del CD, en la que se desmentía un supuesto soporte por parte de las centrales obreras:

En la emisión central del noticiero CM& del pasado 8 de junio, como en varios medios de comunicación televisivos, su campaña y usted

afirmaron que las centrales obreras adhirieron a su candidatura. Nada puede ser más lejano a la realidad. Puede ser ignorancia, desprecio o mala fe. La verdad es, señor Duque, que alrededor del 95% del movimiento sindical colombiano agrupado en las tres principales centrales obreras no están con su candidatura (CUT, 2018, junio 11).

Por otra parte, desde el Diálogo Regional por la Defensa y Cuidado de la Vida y el Territorio, convocado el 1.º de junio en Barrancabermeja, se validó el asocio de numerosas organizaciones sociales con Gustavo Petro, según lo establecieron en una declaración conjunta los participantes:

Una futura administración de la Colombia Humana garantizaría la defensa del territorio, la vida, el agua y el camino a la transición energética. Por este motivo, organizaciones y comunidades rurales de distintos lugares del país ratificaron su voto por Gustavo Petro a la Presidencia y Ángela María Robledo a la Vicepresidencia para el 17 de junio (Colombia Informa, 2018, junio 17).

Dicho pronunciamiento reunió a la ONIC y a la nación indígena Uwa al lado de múltiples colectivos: Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO), Coordinador Nacional Agrario (CAN), Alianza de Lucha Contra el Fracking, Proceso de Comunidades Negras de Colombia (PCN), Sindicato de Educadores de Santander, entre otros.

[169]

En una dirección similar, Gustavo Petro y Ángela María Robledo abrazaron el 5 de junio, desde la sede de la ONIC, el respaldo oficial de dicha organización y de MAIS para la segunda vuelta presidencial. De nuevo, la paz apareció en el centro de los argumentos a favor de dicha pareja y en contra de sus rivales, entre quienes «quieren hacer trizas los acuerdos» y quienes «quieren continuar por la senda de la superación del conflicto» (Reporteros Asociados del Mundo, 2018, junio 5). A la vez, la pareja «alternativa» acogió el soporte de otras organizaciones indígenas de índole nacional o regional: desde AICO, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y la Confederación Indígena Tayrona (CIT) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Soto, 2018, abril 17).

A manera de excepción frente a dicha postura, Germán Vargas Lleras, candidato por Cambio Radical (CR), recibió el apoyo de Samuel Tombo, aspirante del pueblo Nasa al Senado por la circunscripción especial. No obstante, semejante posición fue luego abiertamente rechazada por las

autoridades indígenas de la región, las cuales hicieron saber que «en el marco de [la] autonomía, las decisiones colectivas y la lucha por los derechos apoyamos a Gustavo Petro» (CRIC, 2018, abril 25).

2. Iván Duque... #No es mi presidente#

2.1 Redes sociales y oposición desde el Congreso para «La Resistencia»

Unos días antes del primer domingo de elecciones, denunciando la alteración del *software* de la Registraduría Nacional del Estado Civil para el conteo de los escrutinios y advirtiendo sobre amenazas de fraude, Gustavo Petro llamó a su electorado a «[salir] a las plazas hasta que no se contaran uno a uno los votos» (Semana, 2018, mayo 20), dictamen frente al cual el entonces ministro del Interior reiteró la importancia de la presencia de los testigos electorales en las mesas de votación e instó al candidato de la Colombia Humana a dejar de hacer invitaciones a la movilización social (Beltín, 2018, mayo 21). Pero Petro también sentó posición pasando el mensaje de «La Resistencia».

[170] El 17 de junio de 2018 Iván Duque ganó finalmente la Presidencia. Frente a él, los 8 034 189 votos reunidos por Gustavo Petro representaron la más alta votación de la izquierda en la historia de Colombia (Semana, 2018, mayo 27). En reacción, fue tomando forma una oposición en contra del presidente recién electo, la cual se afirmó desde escenarios tan diversos como las redes sociales, los recintos del Congreso y las carreteras del país. A esta se asociaron la mayoría de las organizaciones indígenas.

Desde la tarde de la segunda vuelta, el rechazo a Iván Duque se materializó entre los seguidores de Gustavo Petro y Ángela María Robledo. En su primer discurso, el candidato derrotado declaró: «Volveremos para liderar a un pueblo, para dirigirnos desde allí al país y recorrer las plazas públicas. Lo nuestro es la movilización popular» (Alvarado, 2018, junio 18). Simultáneamente, memes y notas se compartieron en las redes sociales, aglomeraciones y manifestaciones tomaron forma en las calles (La Silla Vacía, 2018, agosto 7). Expresaban no solo su descontento, sino también su fuerza. Con *hashtags* y carteleras se escribía y se gritaba «#IvanDuquenoesmipresidente», «Hoy todos somos resistencia», «Participe con sus comentarios e imágenes, para ser parte de esta gran masa», «#NomásUribe», «#SoylaResistencia», «#LaResistencia saldrá a las calles a

defender de la paz», «*Re-Sis-Tencia*».⁸ Asimismo, se repetía: «¿Cuál derrota si somos ocho millones de colombianos soñando el cambio?» (De Narváez, 2018, junio 19).

Retomando la alocución petrista: «¿Cuál derrota? Ocho millones de colombianos libres y en pie. Aquí no hay derrota. Por ahora no seremos gobierno» (Serafini, 2018, junio 25), se insistía:

8 034 189 corazones somos resistencia.

Colombianos y colombianas libres en pie que nos levantamos en resistencia pacífica para garantizar un país humano y con justicia social. Aquí no hay derrota.

Las luchas por la paz, por la decencia, por la justicia social y por un equilibrio productivo con la naturaleza serán los ejes de la resistencia democrática.

#SomosResistencia (Petro, 22 de junio de 2018).

Paralelamente a las arengas elevadas para mantener activa la resistencia alrededor de la Colombia Humana, fue organizándose también el esquema de una oposición al Gobierno nacional desde el ámbito de la institucionalidad en el marco del Congreso. Al respecto, anunció Ángela María Robledo desde el 18 de junio: «Como todo en democracia: reconocemos esos resultados, pero nos declaramos en resistencia. Esperamos en el Congreso de la República poder estructurar una bancada que nos permita proteger los acuerdos de paz. Y estaremos [listos] para levantar nuestra voz e impedir que se toque el corazón de la Constitución del 91 (De Narváez, 2018, junio 19).

[171]

Dicho proyecto se puntualizó con la investidura de Gustavo Petro, en cuanto senador y jefe de la oposición, desde el liderazgo de una bancada agrupada alrededor de la «paz política» y conformada por varios partidos. En esta se aliaron MAIS y AICO, al lado de los Verdes, el Polo Democrático, la UP y la nueva Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Encarnada por veinticinco senadores y veintisiete representantes, dicha expresión de la resistencia desde el ámbito legislativo iba a la par con la defensa de la

⁸ Para la muestra, la página de Facebook Iván Duque no es mi presidente (<https://es-la.facebook.com/IvanDuquenoemipresidente/>), creada el 17 de junio de 2018; así como Santiago De Narváez (2018, junio 19). Hasta llegó a proponerse a la venta una «impresión artística» que reza «Duque no es presidente #Yo voté Petro», ¡por un precio de US\$23,15 y con la oferta del segundo afiche por un precio inferior! (Anfelogaver, s. f.).

agenda de la paz y, por tanto, de la implementación del Acuerdo del Teatro Colón, igualmente abanderada por congresistas santistas (Calderón, 2019, julio 23; Nodal, 2018, julio 21). Vale resaltar que, por el contrario, la ASI integró el bloque gubernamental alrededor de Iván Duque, al lado del CD, el Partido Conservador, el Partido de la U, así como las fuerzas cristianas MIRA y Colombia Justa Libres.⁹

2.2 Resistencia —indígena—, 2019

Fuera del carácter coyuntural que imprimió el contexto posterior a las elecciones presidenciales de 2019 con el llamado de la Colombia Humana a la resistencia, vale recordar que esta ha sido una constante de las luchas indígenas. Tras declararse en contra de la conquista española y la colonia, también se manifestó periódicamente en la historia republicana desde liderazgos como el de Manuel Quintín Lame en las primeras décadas del siglo xx, hasta las mingas en el periodo posterior a la adopción de la Constitución de 1991. De hecho, en años cercanos, estas últimas han sido llevadas con miras a manifestar rechazos frente a actores, políticas y proyectos que ponen en peligro la autonomía relativa de los pueblos indígenas, supuestamente garantizada por la Carta Magna. A la vez, se ha convocado un abanico de organizaciones —indígenas, afrodescendientes, campesinas, obreras, estudiantiles, ambientalistas, feministas y de mujeres, entre otros— a favor de la construcción conjunta de alternativas políticas, económicas y socioculturales para una mejor sociedad (Laurent, 2005; 2010).

[172]

De manera llamativa, una de estas movilizaciones fue precisamente organizada como marca de oposición a la presidencia de Iván Duque. A los pocos meses de su elección, a partir del 10 de marzo del 2019 y por cuatro semanas, comunidades indígenas del suroccidente colombiano se agruparon alrededor de la vía Panamericana entre las ciudades de Popayán y Cali para llevar una minga. Al respecto, explicaron sus participantes, «proponemos al país creer y construir el proyecto de vida colectivo para el buen vivir de los pueblos, pues el actual nos impone muerte y afecta los planes de vida de todas y todos» (CRIC, 2019, marzo 14).

9 La posición a favor del gobierno Duque asumida por el único senador de la ASI, Jonatan Tamayo, generó fuertes controversias y valió a su autor ser expulsado del partido unos meses más adelante. En primer lugar, porque él había sido elegido en el marco de la coalición de la Decencia, integrante de la bancada opositora al presidente; y en segundo lugar, porque el partido no dejó de afirmar su distancia frente a las políticas de gobierno (Anzola, 2019, enero 30; El Nuevo Siglo, 2018, agosto 11; El Tiempo, 2018, agosto 26; El Tiempo, 2018, septiembre 6; Semana, 2020, abril 12).

En meses anteriores, desde agosto de 2018 y de nuevo en febrero de 2019, las autoridades indígenas, en asocio con otras organizaciones sociales y populares, invitaron a Iván Duque al Cauca para un debate. Aunque las cartas enviadas quedaron sin respuesta, luego hicieron saber que lo esperaban el 12 de marzo. Dicho día, el presidente envió a sus ministros, pero él nunca llegó. En signo de descontento, la minga indígena se encaminó hacia la vía Panamericana para bloquearla durante veinticinco días. Posteriormente, siguió en asamblea permanente para esperar al primer mandatario. Este finalmente anunció su ida al Cauca y estuvo varios días en dicho departamento para reunirse con autoridades locales (CRIC, 2019, abril 6; El País, 2019, abril 7). Paradójicamente, la cita con la minga resultó en desencuentro. El 9 de abril, aduciendo medidas de seguridad en el municipio de Caldon, Iván Duque dejó que la minga lo esperara en la plaza principal del pueblo y no se presentó (CRIC, 2019, abril 9; Semana, 2019, abril 9).

Unos meses después de dicho desplante, volvió a hacerse manifiesta la resistencia indígena y, con ella, la demostración de la oposición al Gobierno nacional a partir del 21 de noviembre de 2019. Desde esta fecha y hasta entrar en el periodo de fiestas de fin de año, tuvo lugar una destacada etapa de la movilización social en el país, con el llamado Paro Nacional, congregado alrededor de una serie de protestas y reivindicaciones «contra el paquetazo de Duque, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial», y «por la vida y la paz» (CUT, 2019, noviembre 24). Acciones a las que se aliaron las organizaciones indígenas.

[173]

Se trataba entonces de enfrentarse al gobierno Duque, sus reformas económicas —laboral, tributaria y pensional— y su falta de compromiso frente al tema de la paz y al derecho a la protesta social, en un contexto que atestiguaba una preocupante cantidad de activistas sociales asesinados. Durante cuatro semanas, además de ser exhortada desde el Comité Nacional de Paro, la vía de la contestación fue apropiada por numerosos sectores de la ciudadanía que, desde campos y ciudades, con marchas en las calles y cacerolazos desde las casas, hicieron públicos su preocupación y descontento. A la vez que se propugnaba por un replanteamiento de las relaciones políticas, económicas y sociales, iban rechazándose los resultados de las urnas del año anterior (Calderón, 2019, julio 23).

Frente a semejantes exigencias, es sugestivo considerar el carácter contencioso de la política desde la experiencia indígena. En palabras de

Sidney Tarrow y Charles Tilly (2008): «[La política contenciosa está] hecha de interacciones en las que actores elevan reivindicaciones relativas a los intereses de otros actores, lo que conduce a la coordinación de esfuerzos en nombre de intereses o de programas compartidos, [a la vez que] el Estado está involucrado, en cuanto destinatario, instigador o tercera parte» de dichas interacciones (pp. 20-21).

La movilización electoral no se traduce en la desaparición de las reivindicaciones indígenas a partir de su inserción en el «sistema». Sin duda, queda la fuerza de la movilización directa, pero a la inversa, el recurso a esta última y su expresión, más allá de los canales institucionales, no significa el desinterés por la participación electoral (Laurent, 2005; 2010). Al respecto, vale subrayar, entre las elecciones presidenciales de 2018 y el paro nacional que surgió unos meses después, cómo otros comicios motivaron a una serie de candidaturas —y algunos resultados decisivos— entre las organizaciones políticas indígenas: los 2019 de autoridades subnacionales.

3. Disputas electorales, última ronda, octubre de 2019

3.1 Ser más para ganar más...

[174]

Con motivo de las elecciones de octubre de 2019 volvieron a confirmarse una serie de tendencias perceptibles desde años atrás (Laurent, 1997; 2005): afianzamiento de las fuerzas políticas asociadas —aunque en distintos grados— al movimiento indígena, en algunos casos con especial potencial desde el ámbito subnacional; rivalidades y competencias por los mismos cargos; y apuestas por hacer alianzas con otras agrupaciones políticas.¹⁰

En total, fueron 1093 los candidatos que se presentaron para las Alcaldías del país en nombre de AICO, MAIS y ASI, mientras que cuatro años antes se registraron 695 por las mismas organizaciones. Se pasó de 16 387 candidaturas para Concejos en 2015, a 18 712 en 2019, y de 521 a 655 las de las Asambleas Departamentales. Igualmente, aumentaron las aspiraciones para las Gobernaciones: 34 en 2015 y 51 en 2019. Como ya es habitual desde la década de 1990, dicha movilización se concentra, por una parte, en los departamentos que sobresalen como cuna de los procesos

¹⁰ La información presentada a continuación ha sido recuperada de Registraduría Nacional del Estado Civil (2019, octubre 27).

organizativos indígenas: principalmente, Cauca, Nariño, Tolima, Antioquia y Chocó; también la Amazonia, la Orinoquia, Córdoba y Sucre. A la vez, sobresalen ambiciones de conquista electoral —notables desde un pasado relativo— en zonas que por el contrario pueden considerarse como más alejadas de las luchas indígenas: Bogotá y Cundinamarca, los Santanderes, Huila, Valle, incluso San Andrés y Providencia.

Así como aumentaron las candidaturas, ascendió la cantidad de elegidos con respaldo de AICO, MAIS y ASI. Se registraron victorias en 259 Alcaldías en 2019 —luego de las 122 en 2015— y 1604 concejales —en vez de los 1413 en 2015—. Asimismo, las candidaturas ganadoras para las Asambleas Departamentales se extienden de 23 a 41 entre 2015 y 2019. Finalmente, el total de Gobernaciones llevadas por dichas organizaciones pasa de 9 en 2015, a 14 en 2019. Entre estos resultados merece mención especial la elección de Mercedes Tunubalá por AICO en Silvia, Cauca, la primera mujer del pueblo Misak a la cabeza del municipio. También es de anotar que AICO se incorporó a equipos ganadores para las gobernaciones de Huila y de Meta, así como, entre otras, para las Alcaldías de varias capitales departamentales: Mitú, Mocoa, Puerto Inírida y Riohacha. Además de ganar la Alcaldía de Armenia, MAIS estuvo asociado a logros similares, compartidos a través de coaliciones, como las Alcaldía de Riohacha y Villavicencio, y las Gobernaciones de Arauca, Caldas, Cundinamarca y Meta. Por su parte, la ASI contó entre sus conquistas las Alcaldías de Yopal y de Providencia, e integró coaliciones victoriosas en las Gobernaciones de Bolívar, Cundinamarca, Meta, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y San Andrés, así como para la capital departamental de Boyacá.

[175]

3.2 ...Pero ganar más no siempre es ganar mejor

Si bien el aumento de las candidaturas se tradujo en una mayor cantidad de elegidos a en los ámbitos nacional y subnacional, para AICO, ASI y MAIS predominó un cuestionamiento relativo a las numerosas coaliciones que realizaron para lograr semejantes fines. De hecho, dichas uniones se pactaron con las más variadas propuestas políticas. En algunos casos, los acercamientos se dieron solo entre estas tres agrupaciones, por ejemplo: para competir para la Gobernación del Amazonas, a la Asamblea Departamental de Santander, a Alcaldías y Concejos en todo el país. Sin embargo, igualmente se han contabilizado otras alianzas de diversa índole y para todo tipo de cargos a lo largo y ancho del territorio nacional.

Algunas han ido pactándose entre estas mismas organizaciones y partidos considerados como progresistas, de inspiración «étnica» o de la izquierda, con los cuales se puede considerar una proximidad relativa, ratificada o potencial: Colombia Humana, Polo Democrático y Alianza Verde, incluso la Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA) y Partido Renaciente. Pero otras se han sellado con partidos «tradicionales» o considerados «muy a la derecha», con los cuales se puede suponer una menor cercanía ideológica: Partido Liberal, Partido Conservador, Partido de la U, Cambio Radical, incluso el Centro Democrático y Colombia Justa Libres.

Además, en varias oportunidades dichas coaliciones a las que se adhirieron las fuerzas políticas indígenas se han formulado con base en múltiples declinaciones. Unas correspondieron a asociaciones restringidas, por ejemplo, la que ligó solo a la ASI y a Colombia Justa Libres para una victoria a la Gobernación de Risaralda. Otras fueron mucho más amplias, tales como la coalición «Gran Cundinamarca» que ganó la Gobernación de dicho departamento con el apoyo de la ASI, MAIS, Cambio Radical, el Partido Conservador y de la U contra otra coalición, la de la «La gran Alianza por una Cundinamarca Líder», apoyada por AICO, la ADA y el Centro Democrático. Así las cosas, no dejan de llamar la atención algunos de estos pactos entre AICO, ASI y MAIS y fuerzas políticas que afirman abiertamente su respaldo a Iván Duque, su gobierno y sus políticas.

[176]

En el mismo orden de ideas, los comicios de 2019 revelaron como la ASI, la AICO y el MAIS no escaparon a denuncias formuladas en contra de una larga lista de 98 candidatos —sobre 236— monitoreados en 27 departamentos, cuestionados por corrupción o por vínculos con la parapolítica o con variadas fuerzas ilegales (Fundación Paz y Reconciliación, s. f.). Tal situación estuvo a la par de la poca disciplina partidaria y de una generosa —y poco selectiva— repartición de avales, un fenómeno periódicamente señalado desde hace años por los efectos negativos que trae, desde una conexión precaria entre fuerzas políticas, elegidos y electores y, por ende, bajos grados de representación (Laurent, 2005; El Espectador, 2019, agosto 15; Soto, 2019, mayo 8).

Reflexiones finales

La serie de elecciones y movilizaciones directas realizadas entre 2018 y 2019 reflejó la combinación de múltiples expresiones políticas indígenas, entre urnas y mingas; a la vez, reveló la insistencia de las organizaciones

indígenas en defender los principios del Acuerdo de Paz. Al respecto, es importante recordar que, poco antes de las elecciones de autoridades locales de 2019, la cantidad de asesinatos de líderes indígenas fue alarmante. Según un estudio realizado en el marco del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (González, 2019, octubre 12), las cifras registradas al respecto ascendían a 184 entre el 2016 y septiembre de 2019, de los cuales 157 fueron luego de la firma del Acuerdo de Paz y 81 durante la presidencia de Iván Duque. Por esto mismo, advertiría la ONIC (2019, octubre 12) en la fecha aniversario del controvertido «descubrimiento de América»: «nada que celebrar». Con ello, se denunció 527 años de un genocidio que inició con la invasión a los territorios indígenas. En respuesta, la organización recordó el proceso de resistencia emprendido a lo largo de los siglos y llamó a su refuerzo con el *hashtag* #ResistenciaIndigena: «Hoy en Colombia, el genocidio y las afectaciones a nuestros DDHH siguen vigentes, pero hemos resistido, hemos luchado y lo seguiremos haciendo con nuestros bastones de mando en alto y la fuerza espiritual de los 106 Pueblos Indígenas. ¡Que nuestro silencio se convierta en un solo grito de dignidad!».

Por un tiempo, la aparición de la pandemia de Covid-19 y las medidas de cuarentena decididas en los ámbitos nacional y subnacional contribuyeron a frenar la protesta social; no obstante, el segundo semestre de 2020 fue testigo de su reactivación, en el caso indígena, a través de la denominada Minga del Suroccidente. De nuevo, la movilización se ofreció como una oportunidad para los diálogos, «donde convergen pueblos indígenas, afros, campesinos y organizaciones sociales y populares del suroccidente colombiano» (CRIC, 2020, octubre 20). Desde dicha perspectiva, en octubre de 2020 —como en abril del 2019— la minga respaldó una reactivación del Paro Nacional. Y ya que los asesinatos de activistas indígenas no pararon (González, 2020, junio 9; Indepaz, 2021, noviembre 14), tampoco se redujo la oposición y el cuestionamiento a Iván Duque. Desde las autoridades indígenas, se profirió contra él una sentencia «por el incumplimiento a las garantías de protección en la defensa de la vida, la paz, el territorio y la democracia» (CRIC, 2020, octubre 20). Finalmente, se volvió a visibilizar la minga entre abril y junio, así como en diciembre de 2021, en el marco del estallido social de Colombia ocurrido este año (Hernández, 2021, junio 7; CRIC, 2021, noviembre 30).

En tal contexto de transición aún incierto, el tema de la implementación del Acuerdo de Paz se mantiene en el centro de la contienda política y sus expresiones desde los pueblos indígenas. Sustento de varias de las dinámicas

[177]

que los animan, sigue revelando múltiples retos y permanece como motivo para su resistencia. Tal como lo planteaba la Minga de 2019, aún para un largo rato: «por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz».

Referencias bibliográficas

1. Agudelo, Carlos. (2005). *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y Poblaciones negras*. Medellín: IRD, Icanh, Iepri.
2. Albó, Xavier. (2003). *Pueblos indios en la política*. La Paz: Cipca/Plural.
3. Alvarado, Sinar. (2018, junio 18). El uribismo gana en Colombia y Petro liderará la oposición. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/06/18/espanol/elecciones-colombia-duque-petro.html>
4. Alvira, David y Botero, Felipe. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En: Wills, Laura y Batlle, Margarita (comps.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (pp. 131-161). Bogotá, D. C: NIMD, IDEA, PNUD.
5. Anderson, Benedict. (1983). *Imagined Communities. Reflection on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
6. Anfelogaver. (s. f.). Duque no es Presidente Yo voté Petro Elecciones Colombia 2018 Impression artistique. <https://www.redbubble.com/fr/people/anfelogaver/works/32298551-duque-no-es-mi-presidente-yo-vot-petro-elecciones-colombia-2018?p=art-print>
7. Anzola, Laura. (2019, enero 30). La Alianza Social Independiente deja de ser parte de la coalición del Gobierno de Duque. *Conexioncapital.co*. <https://conexioncapital.co/alianza-social-independiente-sale-coalicion-gobierno/>
8. Archila, Mauricio. (2009). Memoria e identidad en el movimiento indígena caucano. En: Archila, Mauricio; Cote, Jorge; Delgado, Álvaro; García V., Martha Cecilia; Madariaga, Patricia y Pedraza V., Oscar Humberto (eds.). *Una historia inconclusa: izquierdas políticas y sociales en Colombia* (pp. 463-534). Bogotá, D. C.: Cinep.
9. Basset, Yann. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas? *Análisis Político*, 72, pp. 43-59.
10. Bayart, Jean-François. (1996). *L'illusion identitaire*. Paris: Fayard.
11. Beltín, Tomás. (2018, mayo 21). Llamo a Petro a que deje de invitar a movilizaciones: Mininterior. *El Herald*. <https://www.elheraldo.co/politica/llamo-petro-que-deje-de-invitar-movilizaciones-mininterior-497278>
12. Benhabib, Seyla. (2002). Political Theory and Political Membership in a Changing World. In: Katznelson, Ira & Milner, Helen V. (Eds.). *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 405-432). New York: Norton & Company.

13. Bonfil, Guillermo. (1977). El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial. *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana*, 39, pp. 17-32.

14. Bourdieu, Pierre. (1980). L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 35, pp. 63-72. <https://doi.org/10.3406/arss.1980.2100>

15. Calderón, Javier. (2019, julio 23). Entre la paz y lo demás: desafíos del progresismo en Colombia. *Celag.org*. <https://www.celag.org/entre-la-paz-y-lo-demas-los-desafios-del-progresismo-en-colombia/>

16. Cátedra Unesco de Sostenibilidad. (s. f.). Lena Yanina Estrada Añokazi. <https://www.unescosost.org/lena-yanina-estrada-anokazi>

17. Central Unitaria de Trabajadores (CUT). (2018, junio 11). Comunicación del Comité Ejecutivo de la CUT al candidato presidencial Iván Duque. *Comisión Intereclesial Justicia y Paz*. <https://www.justiciaypazcolombia.com/comunicacion-del-comite-ejecutivo-de-la-cut-al-candidato-presidencial-ivan-duque/>

18. Chilito, Eduardo Andrés. (2018). Poblaciones indígenas y elecciones locales en cuatro municipios del Departamento del Cauca 2003-2015. *Colombia Internacional*, 94, pp. 143-175. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.06>

19. Colombia Informa. (2018, junio 17). Organizaciones sociales de todo el país declaran su apoyo a Gustavo Petro en segunda vuelta. <http://www.colombiainforma.info/organizaciones-sociales-de-todo-el-pais-declaran-su-apoyo-a-gustavo-petro-en-segunda-vuelta/>

20. Colombia.com. (s. f.). Elecciones 2018. <https://www.colombia.com/elecciones/2018/resultados/consultas.aspx?C=CI>

21. Colprensa. (2018, mayo 29). «Hay que construir acuerdos alrededor de la paz»: Petro. *El Heraldó*. <https://www.elheraldo.co/politica/hay-que-construir-acuerdos-alrededor-de-la-paz-petro-500640>

22. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2018, abril 25). Comunicado a la opinión pública: se analizó los compromisos y alianzas expresado por el señor Samuel Tumbo al candidato presidencial Germán Vargas Lleras. <https://www.cric-colombia.org/portal/comunicado-la-opinion-publica-se-analizo-los-compromisos-alianzas-expresado-senor-samuel-tumbo-al-candidato-presidencial-german-vargas-lleras/>

23. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2019, marzo 14). ¿En qué consiste la minga social que se realiza en el suroccidente colombiano? <https://www.cric-colombia.org/portal/por-que-nos-movilizamos-en-minga/>

24. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2019, abril 6). Minga social del suroccidente desbloquea la vía Panamericana pero continúa en asamblea permanente. <https://www.cric-colombia.org/portal/minga-social-del-suroccidente-desbloquea-la-via-panamericana-pero-continua-en-asamblea-permanente/>

25. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2019, abril 9). Presidente Duque no tuvo la capacidad de escuchar a los mingueros y mingueras del suroccidente

[179]

colombiano. <https://www.cric-colombia.org/portal/presidente-duque-no-tuvo-la-capacidad-de-escuchar-a-los-mingueros-y-mingueras-del-suroccidente-colombiano/>

26. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2020, octubre 20). Sentencia en contra del presidente de la República de Colombia IVAN DUQUE MARQUEZ, por el incumplimiento a las garantías de protección en la defensa de la vida, la paz, el territorio y la democracia. <https://www.cric-colombia.org/portal/sentencia-en-contra-del-presidente-de-la-republica-de-colombia-ivan-duque-marquez-por-el-incumplimiento-a-las-garantias-de-proteccion-en-la-defensa-de-la-vida-la-paz-el-territorio-y-la-democracia/>

27. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2021, noviembre 30). Minga Nacional, Social Popular y Comunitaria por la Defensa y el Cuidado de la Vida. <https://www.cric-colombia.org/portal/minga-nacional-social-popular-y-comunitaria-por-la-defensa-y-el-cuidado-de-la-vida-2/>

28. Cunin, Elisabeth. (2003). La política étnica entre alteridad y estereotipo. Reflexiones sobre las elecciones de marzo de 2002 en Colombia. *Análisis Político*, 48, pp. 77-93.

29. De Narváez, Santiago. (2018, junio 19). Esta es «La Resistencia», el nuevo llamado a la movilización en Colombia. *Vice*. https://www.vice.com/es_latam/article/435mdg/resistencia-nuevo-llamado-movilizacion-colombia-elecciones-ivan-duque-gustavo-petro-izquierda-latinoamericana

[180] 30. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Estadísticas y grupos étnicos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/estadisticas-y-grupos-etnicos>

31. *El Espectador*. (2018, enero 30). «Volver trizas o modificar el acuerdo de paz es lo mismo»: Humberto de la Calle. <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/volver-trizas-o-modificar-el-acuerdo-de-paz-es-lo-mismo-humberto-de-la-calle-video-736333/>

32. *El Espectador*. (2018, marzo 8). Candidatos para las curules indígenas y afrocolombianas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/candidatos-para-las-curules-indigenas-y-afrocolombianas/>

33. *El Espectador*. (2018, mayo 27). «Volvemos a la violencia o construimos la paz»: Petro. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/volvemos-a-la-violencia-o-construimos-la-paz-petro/>

34. *El Espectador*. (2019, agosto 15). Los avales del MAIS, AICO y ASI. La gran apuesta electoral de los partidos indígenas. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-gran-apuesta-electoral-de-los-partidos-indigenas/>

35. *El Nuevo Siglo*. (2018, agosto 11). ASI se adhiere a gobierno de Iván Duque. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2018-partido-asi-se-adhiere-gobierno-de-ivan-duque>

36. El País. (2019, abril 7). Duque visita a Popayán, tras levantamiento de paro indígena en el Cauca. <https://www.elpais.com.co/colombia/duque-visita-a-popayan-tras-levantamiento-de-paro-indigena-en-el-cauca.html>

37. El Tiempo (1991, julio 29). El líder indígena Bonifacio Chicunque Juajibioy. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-127971>

38. El Tiempo. (2018, agosto 26). Así está el mapa político para la gobernabilidad de Iván Duque. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/asi-esta-el-mapa-politico-para-la-gobernabilidad-de-ivan-duque-260160>

39. El Tiempo. (2018, septiembre 6). Gobierno Duque logra leve mayoría en el Congreso. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/gobierno-duque-logra-leve-mayoria-en-el-congreso-264802>

40. Escandón, Marcela. (2011). *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010)*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

41. Fundación Paz y Reconciliación. (s. f.). Candidatos cuestionados a Alcaldías y Gobernaciones. Elecciones 2019 Colombia. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Candidatos-Cuestionados-2019-1.pdf>

42. González, Leonardo. (2019, octubre 12). #QuePareElGenocidio. Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/10/Doc.-ind%C3%ADgenas12-10-2019.pdf>

43. González, Leonardo. (2020, junio 9). Líderes indígenas asesinados. Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/06/L%C3%ADderes-ind%C3%ADgenas-asesinados.pdf>

44. GuíaONGs, (s. f.). Luisa Mercedes Cadiz De Kom. <https://www.guiaongos.org/directorio/ongs/luisa-mercedes-cadiz-de-kom-5-1-857/>

45. Hernández, Geraldine. (2021, junio 7). Paro Nacional en Colombia: la eterna lucha de la minga indígena por una vida digna. *Consejo Regional Indígena del Cauca*. <https://www.cric-colombia.org/portal/paro-nacional-en-colombia-la-eterna-lucha-de-la-minga-indigena-por-una-vida-digna/>

46. Hobsbawm, Eric & Ranger, Terence (Eds). (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University.

47. Htun, Mala. (2016). *Inclusion without Representation in Latin America. Gender Quotas and Ethnic Reservations*. New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139021067>

48. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2021, noviembre 14). Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2021. <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

49. Jaffrelot, Christophe. (2011). La compétition électorale et la fabrique des identités. *Critique Internationale*, 2 (51), pp. 9-15. <https://doi.org/10.3917/cii.051.0009>

50. Kymlicka, Will. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Buenos Aires: Paidós. <https://doi.org/10.1093/0198290918.001.0001>

51. La Silla Vacía. (2018, agosto 7). Así se vivieron la posesión de Iván Duque y las marchas de oposición. <https://lasillavacia.com/asi-se-vivieron-la-posesion-de-ivan-duque-y-las-marchas-de-oposicion-67362>

52. Laurent, Virginie. (1997). Pueblos indígenas y participación política en Colombia. Las elecciones de 1994. *Análisis Político*, 31, pp. 63-81.

53. Laurent, Virginie. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá, D. C.: Icanh-IFEA. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.4666>

54. Laurent, Virginie. (2010). Con bastones de mando o en el tarjetón. Movilizaciones políticas indígenas en Colombia. *Colombia Internacional*, 71, pp. 35-61. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.03>

55. Laurent, Virginie. (2012). Multiculturalismo a la colombiana y veinte años de movilización electoral indígena: circunscripciones especiales en la mira. *Análisis Político*, 75, pp. 47-65.

56. Laurent, Virginie. (2015). Elecciones 2014 y movilización política indígena: apuestas, ajustes y ¿(re)consolidación? En: Barrero, Fredy y Battle, Margarita (eds.). *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* (pp. 169-205). Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.

[182]

57. Laurent, Virginie. (2016). Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Colombia Internacional*, 87, pp. 145-169. <https://doi.org/10.7440/colombiaint87.2016.06>

58. Laurent, Virginie. (2021). Constitución de 1991 y multiculturalismo a prueba de la experiencia. Entre la institucionalización y la resistencia, los pueblos indígenas «llegaron para quedarse». *Análisis Político*, 101, pp. 23-46. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96557>

59. Miranda, Boris. (2018, junio 17). Elecciones en Colombia: ¿será Iván Duque «un títere de Álvaro Uribe»? La duda que inquieta a muchos sobre su futuro presidente. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44516073>

60. Nodal. (2018, julio 21). Colombia: 7 partidos conforman la «bancada de la paz» y presentan 14 proyectos de ley. <https://www.nodal.am/2018/07/colombia-la-bancada-de-la-paz-formada-por-siete-partidos-presenta-14-proyectos-de-ley/>

61. Noticiascaracol.com. (2018, mayo 25). «No soy títere, ni Uribe es titiritero»: Duque responde a críticas. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/no-soy-titere-ni-uribe-es-titiritero-duque-responde-a-criticas>

62. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2019, octubre 12). Comunicado: 12 de octubre: Nada que celebrar, mucho por reparar y sanar, porque el genocidio de los Pueblos Milenarios continúa. <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/3460-12-de-octubre-nada-que-celebrar-mucho-por-reparar-y-sanar-porque-el-genocidio-de-los-pueblos-milenarios-continua>

63. Peñaranda, Ricardo. (2009). *Organizaciones indígenas y participación política en Colombia. El acceso a los espacios de representación 1990-2002*. Medellín: La Carreta.

64. Petro, Gustavo. (22 de junio de 2018). *Gracias Colombia, 8.034.189 corazones somos resistencia*. Facebook. <https://www.facebook.com/GustavoPetroUrrego/posts/gracias-colombia-8034189-corazones-somos-resistencia-colombianos-y-colombianas-li/10155296478175771/>

65. Poutignat, Philippe & Streiff-Fenart, Jocelyne. (1995). *Théories de l'ethnicité*. Paris: PUF.

66. Pulzo.com. (2018, abril 3). Canas de Iván Duque: ¿estrategias de campaña no dejan ni un pelo al azar? <https://www.pulzo.com/elecciones-2018/canas-ivan-duque-PP464385>

67. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019, octubre 27). Resultados Autoridades Locales 2019. <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/>

68. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f. a). Resultados Elecciones de Congreso 2018. Senado de la República. Circunscripción indígena. <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE99999.htm>

69. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f. b). Resultados Elecciones de Congreso 2018. Cámara de Representantes. Circunscripción indígena. <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99CA/BXXXX/DCA99999.htm>

70. Reporteros Asociados del Mundo. (2018, junio 5). Petro recibe apoyo del movimiento MAIS, ONIC, afrodescendientes y campesinos. <https://www.reporterosasociados.com.co/2018/06/petro-recibe-apoyo-del-movimiento-mais-onic-afrodescendientes-y-campesinos/>

71. Rozo, Karen. (2019, enero 2). ¿Qué pasa cuando busca en Google «títere colombiano»? *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2019/01/02/tendencias/1546461188_839955.html

72. Santana, Roberto. (1992). *Les Indiens d'Equateur, citoyens de l'ethnicité?* Toulouse: CNRS.

73. Semana. (2018, junio 18). Iván Duque: ¿Títere con cabeza? <https://www.semana.com/elecciones-presidenciales-2018/noticias/ivan-duque-titere-con-cabeza-571845>

74. Semana. (2018, mayo 20). «El software de la Registraduría está alterado»: Gustavo Petro. <https://www.semana.com/nacion/articulo/denuncia-de-gustavo-petro-al-software-de-la-registraduria/567906>

75. Semana. (2018, mayo 27). Gustavo Petro, la mayor votación de la izquierda en la historia de Colombia. <https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-la-mayor-votacion-de-la-izquierda-en-la-historia-de-colombia/568929>

76. Semana. (2019, abril 9). Silla vacía: el encuentro de Duque con los indígenas que nunca se dio. <https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-no-se-reunio-con-los-indigenas-del-cauca/608814>

77. Semana. (2020, abril 12). La polémica tras la expulsión del senador Manguito por el partido ASI. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-polemica-tras-las-expulsion-del-senador-manguito-por-el-partido-asi/202004/>

78. Serafini, Marina. (2018, junio 25). Entrevista con Héctor Mondragón. Con el presidente Duque, el Acuerdo de Paz está amenazado en Colombia. *Alainet*. <https://www.alainet.org/es/articulo/193705>

79. Soto, Laura. (2018, abril 17). Petro gana el voto indígena, pero no asegura el de los afro. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/petro-gana-el-voto-indigena-pero-no-asegura-el-de-los-afro-65630>

80. Soto, Laura. (2019, mayo 8). La pelea que tiene divididos a los indígenas de AICO. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/pelea-tiene-divididos-los-indigenas-aico-71431>

81. Tarrow, Sidney, Tilly Charles. (2008). *Politique(s) du conflit : de la grève à la révolution*. Paris: Sciences Po.

82. Universidad de los Andes. (s. f.). Congreso Visible. <https://congresovisible.uniandes.edu.co>

83. Uribe Vélez, Álvaro. (29 de mayo de 2018). Iván Duque no es títere ni yo soy titiritero. [Archivo de video]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=10156537890359558>

[184]

84. Van Cott, Donna Lee. (2003). Cambios institucionales y partidos étnicos en América Latina. *Análisis Político*, 48, pp. 26-51.

85. Van Cott, Donna Lee. (2005). *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756115>

86. Villanueva, Juliana. (2018, marzo 8). Los nueve del tarjetón indígena para Senado. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/los-nueve-del-tarjeton-indigena-para-senado-65023>

87. Wieviorka, Michel. (1993). *La démocratie à l'épreuve. Nationalisme, populisme, ethnicité*. Paris: La Découverte.

88. Wieviorka, Michel (dir.). (1997). *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*. Paris: La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.wievi.1997.01>

89. Wills Obregón, María Emma. (2007). *Inclusión sin representación*. Bogotá, D. C.: Norma.



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

9 x 5 cm

2022

Medellín



Una reconstrucción conceptual y política del voto en blanco en Colombia. Crónica de un debate*

Andrés Camilo Palacio Vélez (Colombia)**

Resumen

El voto en blanco es un mecanismo que cada vez tiene mayor eco en las democracias contemporáneas. Sus lecturas pasan por discusiones en el campo de los partidos políticos, la participación ciudadana, la acción colectiva, la protesta social, así como en discusiones jurídicas y políticas sobre su aplicabilidad, eficiencia y eficacia para la democracia. Este artículo, a partir de una revisión documental, se propone sintetizar la forma en que se ha debatido este mecanismo desde dos ámbitos específicos: uno de corte académico, a partir de la producción teórica del voto en blanco, y otro ubicado en los debates del Congreso de la República de Colombia, donde se confieren mayores efectos políticos a la norma. Es posible entrever que, si bien la bibliografía no es prolífica, hay líneas marcadas en el estudio de esta regla electoral que tienden a comprenderlo en un sentido valorativo, aunque con algunos atisbos como herramienta susceptible de ser usada estratégicamente.

[186]

Palabras clave

Elecciones; Voto en Blanco; Estrategia Electoral; Colombia.

Fecha de recepción: marzo de 2021 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2021

Cómo citar este artículo

Palacio Vélez, Andrés Camilo. (2022). Una reconstrucción conceptual y política del voto en blanco en Colombia. Crónica de un debate. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 186-208. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a08>

* Artículo derivado del proceso de investigación para optar al título de magíster en Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, *El voto en blanco en la competencia por el poder: Actores, estrategias y usos del voto en blanco en Colombia*.

** Politólogo. Magíster en Ciencia Política. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: acamilo.palacio@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-3439-7010 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=IWegGOYAAAAJ>

A Conceptual and Political Reconstruction of the Blank Vote in Colombia. Chronicle of a Debate

Abstract

Blank voting is a mechanism that is increasingly being echoed in contemporary democracy. His readings go through discussions in the field of political parties, citizen participation, collective action, social protest, as well as legal and political discussions on their applicability, efficiency and effectiveness for democracy. The present work, based on a documentary review, aims to synthesize the way in which this mechanism has been debated from two specific areas. First, of an academic nature from the theoretical production of the blank vote and the other taken from the debates in the Congress of the Republic of Colombia, a country in which greater political effects are conferred to the norm. It is possible to glimpse that, although the bibliography is not prolific, there are marked lines in the study of this electoral rule that tend to understand it from what it should be, although with some hints as a tool that can be used strategically.

Keywords

Elections; Blank Vote; Electoral Strategy; Colombia.

[187]

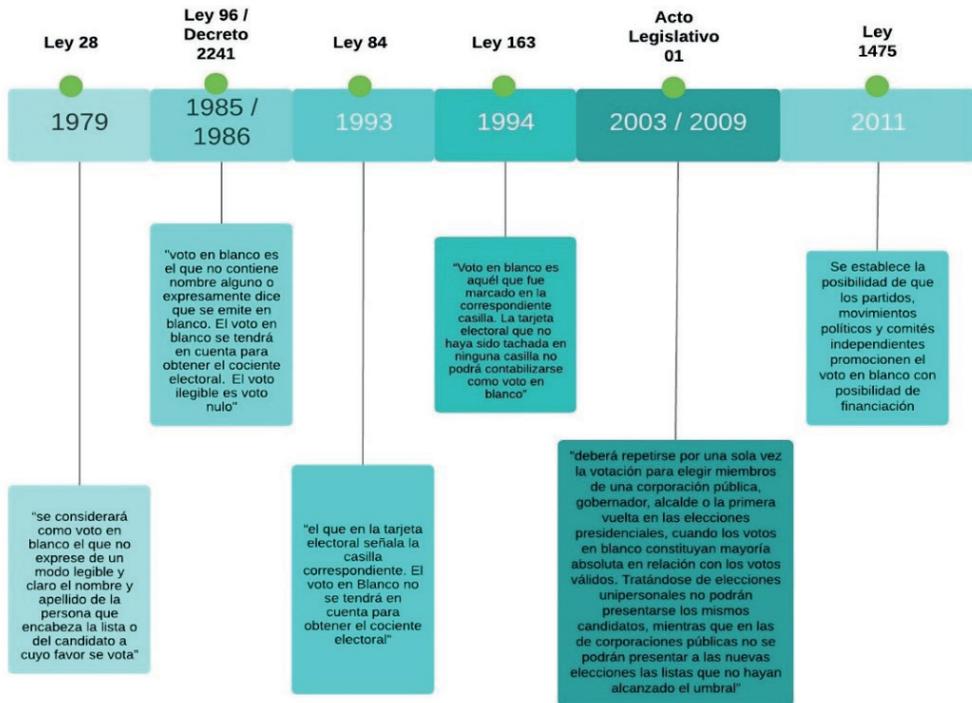
Introducción

Las explicaciones sobre las contiendas electorales en las que ha salido victorioso el voto en blanco (VB) pueden traer consigo un análisis parcial, dado que se ha entendido el fenómeno solamente en sentido valorativo y no se ha analizado teniendo en cuenta la posibilidad de encontrar un sentido estratégico electoral. Sumado a esto, los estudios realizados hasta ahora lo han tratado de manera residual, ya sea por sus esporádicos triunfos, porque carece de efectos vinculantes de gran impacto o porque se lo considera un comportamiento minoritario de los electores (Power y Garand, diciembre de 2006), lo cual no ha permitido examinar este fenómeno en el marco de comportamientos estratégicos de los que pueden hacer uso los actores en competencia y que restan relevancia al voto en blanco. Asunto que reviste mayor interés si se mira con detalle el caso colombiano, puesto que es el único país que le confiere al VB efectos políticos en elecciones uninominales (Vázquez, 2012), los cuales terminan incidiendo de manera directa no solamente en los resultados, sino en las lógicas de la competencia misma.

[188]

La trayectoria descrita en la gráfica 1 tiene detalles que vale la pena resaltar. Primero, en su génesis, la Ley 28 de 1979 lo asimila totalmente al voto nulo, es decir, aquel que impide determinar con precisión la preferencia del elector; segundo, la Ley 96 de 1985 lo diferenció del voto «ilegible» y determinó que fuera tenido en cuenta para obtener el cociente electoral, lo que le confirió un efecto político marginal; tercero, con posterioridad a la Constitución de 1991, la Ley 84 de 1993 le dio un lugar preciso en el tarjetón, pero le quitó su impacto sobre el cociente electoral; cuarto, a partir de la reforma política de 2003, reafirmada por el Acto Legislativo 01 de 2009, se estableció constitucionalmente que el voto en blanco podría, dadas ciertas condiciones, derrotar las candidaturas postuladas por los partidos y movimientos políticos, obligando a la repetición de las elecciones con nuevos candidatos, lo que claramente le dio al voto en blanco un peso político sin precedentes, tanto en Colombia como en otras democracias; y quinto, la Ley 1475 de 2011 abrió la posibilidad de que se constituyeran comités promotores del voto en blanco, que pudieran demandar las mismas garantías que el resto de los candidatos en contienda.

Gráfica 1. Trayectoria normativa del voto en blanco en Colombia, 1979-2011.



[189]

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, este artículo se propone como objetivo general sintetizar, acotar y evidenciar la producción del conocimiento científico y la construcción legal de esta regla electoral.

1. Apuntes metodológicos

Para hallar información que pudiera dar pistas sobre la construcción conceptual y legislativa del voto en blanco, se consideró pertinente recurrir al macro molde hermenéutico (Stoker, 1997), el cual permite partir del supuesto de que la regla electoral del VB no es tomada solo como un parámetro que regula los efectos y constituye un marco para la contienda, sino que funge como una oportunidad para las élites, los partidos y los grupos de ciudadanos. En concordancia, se hace uso de una metodología cualitativa, aplicada en la técnica de la revisión documental, lo que permitió: i) identificar las discusiones al interior de la comunidad académica en torno al VB, la forma en que se conceptualiza y los supuestos de los que parten;

y ii) las percepciones que los legisladores tenían al momento de construir la normatividad, los contextos que visualizaron con la aprobación de los efectos políticos y los cálculos rápidos que hicieron con respecto a estos efectos. Por lo tanto, para este segundo elemento, se optó por indagar en las actas de las sesiones parlamentarias en que tuvo lugar la discusión por la reforma política de 2003 y las posteriores precisiones que se hicieron en las reformas de 2009 y 2011.

A partir de ese conjunto de documentos, tanto de la producción académica como de las actas de sesiones parlamentarias colombianas, se logra advertir cuáles son los elementos que se han tenido en cuenta al interior de la comunidad académica para explicar los comportamientos de los ciudadanos que votan en blanco, sin mayor interés en los actores políticos que compiten mediados por el VB, y las percepciones, motivaciones e intereses que pueden tener quienes diseñan la norma, que son, a su vez, actores de las redes políticas que compiten bajo estos diseños en el ámbito local.

2. La construcción conceptual del voto en blanco

[190] El rastreo bibliográfico sobre el voto en blanco remite inexorablemente a discusiones epistemológicas y ontológicas alrededor de la democracia, el voto, el papel del elector, y a sustentos teóricos y empíricos sobre la legitimidad y la representatividad. La revisión muestra que en algunos países no existe todavía una clara distinción entre el VB y otras manifestaciones como el voto nulo o la boleta no marcada (BNS). En aquellos donde sí se hace la diferenciación, se ha tratado de que el VB sea contabilizado como voto válido, confiriéndole un estatus distinto al voto nulo y al BNS. Resulta claro que con estas consideraciones la producción académica en torno al VB responde a una valoración del mecanismo en aras de concederle algunos criterios y alcances políticos orientados al mejoramiento de la democracia, la representatividad y la libertad de expresión.

Siendo así, ¿cuáles son las preguntas que ha formulado la producción académica con respecto al VB? Teniendo en cuenta el amplio margen de aplicabilidad en Colombia, las discusiones de los académicos colombianos han girado en torno a la ampliación de los impactos en contiendas electorales donde carece de aplicabilidad. Es así como en los trabajos de Yecid Mauricio Ortiz Tapasco (2015) y Paula Andrea Otálora y Juan José Díaz (2019) se indagan por la figura del mecanismo en los comicios de la segunda vuelta

presidencial. El primero, buscando determinar los efectos jurídicos que trae consigo el VB en caso de ser el triunfador en las elecciones de segunda vuelta presidencial; y los segundos, argumentando la contradicción de la ausencia de sus efectos.

Sin embargo, a diferencia de Otálora y Díaz (2019), es de resaltar dos cuestiones significativas en Ortiz (2015). La primera, una defensa del sistema actual, en el que el VB no tiene incidencia real, puesto que «es claro que si se pasa a una segunda vuelta presidencial ninguno de los candidatos incluyendo el VB superaron la mayoría absoluta, razón por la cual sería un desgaste darle algún efecto jurídico al VB en segunda vuelta diferente a un voto de opinión» (p. 22). La segunda cuestión versa sobre la presencia de un uso estratégico y de veto del VB, asunto que se evidencia al afirmar que el VB «no se impulsa como candidato, sino más bien como mecanismo de cambio ante los candidatos postulados a elección popular» (p. 20), amparados, sobre todo, por cuestiones de *retaliación* o *venganza política*.

No obstante, ambos autores presumen en la figura del VB «la voz disidente, el derecho inherente a los ciudadanos libres de manifestar su inconformidad y forma parte del núcleo esencial de los derechos políticos, de las libertades públicas y de la democracia misma» (Otálora y Díaz, 2019, p. 109). Este trabajo, además, plantea un cuestionamiento interesante: los limitantes a la figura del VB podrían ser proporcionales a sus efectos con respecto a la abstención electoral y, por lo tanto, estos límites pueden significar el sostenimiento de una élite política en el poder. En otras palabras, que el VB no pueda ser aplicado en cualquier competencia, sea primera o segunda vuelta, aumenta la abstención y permite la permanencia de actores en el poder (Otálora y Díaz, 2019).

Por otro lado, el trabajo de Shirley Soracá (2018) es quizá hasta ahora el empíricamente más amplio y detallado del VB en Colombia. La autora realiza allí una revisión de las condiciones estructurales y coyunturales del VB, teniendo en cuenta los diferentes contextos en los que ha salido ganador e indicando las ventajas y desventajas de este mecanismo. Su análisis tiene en cuenta a los actores involucrados en la contienda y las estrategias políticas que usaron, y plantea revisiones a «los actos de gobernabilidad que preceden a las elecciones, los acontecimientos políticos que percibe la ciudadanía como relevantes y, además, el imaginario social que se construye intersubjetivamente en torno al sufragio» (p. 138).

[191]

El análisis que realiza Soracá (2018) responde a criterios expresivos, debido a que entiende al VB como un mecanismo representacional mediante el cual «va configurando un imaginario social de inconformismo, descontento, rechazo, desafección o protesta social ante el sistema político o, al menos, en torno a ciertos partidos y personajes en concreto, así como un discurso que sirve de medio esperanzador en la transformación de la política en general» (p. 140). Asimismo, afirma que los efectos políticos del VB logran restar legitimidad al mandato del candidato electo y permiten la construcción gradual de una cultura política diferente, más tendiente a discursos de cambio social que dependen de los liderazgos que lo promuevan y den contenido al disenso social que produce.

La pregunta de si el VB ha de ser tratado como un candidato más en la contienda política también ha llamado la atención de los autores colombianos. Con respecto a esta cuestión, Luis Eduardo Botero (2007) ha propuesto entenderlo de tal manera, dados los impactos de la figura en la competencia y las garantías de los grupos promotores, que son las mismas para cualquiera de los candidatos en competencia. Esta perspectiva permite observar en qué escenarios el VB cumple una función eficaz para ser «un importante vehículo para exteriorizar sentimientos de insatisfacción o frustración hacia el sistema político, los candidatos o las opciones en contienda» (p. 172), dado que si no tuviera ninguna utilidad en votaciones con opciones de SI-NO para una propuesta concreta, «solamente el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato, [...] podrían eventualmente admitir la votación en blanco» (p. 183), estando en un constante juego con otros mecanismos, como la abstención y el voto nulo.

[192]

En este sentido, Sergio Estrada (2004) pone en discusión la relevancia y efectividad del VB en referendos, algo que defiende Botero (2007), reclamando el uso valorativo de este. El trabajo realizado por Estrada (2004) es el análisis constitucional de la necesidad del VB en aras del principio de participación. Sus preguntas son profundos cuestionamientos al papel de las instituciones, particularmente las judiciales, en aras de la defensa de la libertad del elector. De este modo, Estrada (2004) termina concluye, en sentido valorativo, que las personas deben optar por la opción que consideren, pero «cuando deciden por ella con la eliminación del voto en blanco se le está cerrando el abanico de posibilidades a tres alternativas: a engrosar las filas del abstencionismo, a votar por él sí o por el no» (p. 47).

En los debates académicos en otros países, en donde el VB no tiene mayor impacto en la elección de los representantes, sea porque son asimilados como votos nulos, porque no se tienen en cuenta en el escrutinio o porque no tienen efectos políticos más que votos válidos, la producción ha sido significativamente valorativa, formulando escenarios posibles, cuestionando la viabilidad del mecanismo o como una estrategia de reforma política. Son los casos de México y Chile los que predominan en este escenario.

Es así como para el caso mexicano, las discusiones académicas se orientan a plantear la ampliación de los efectos del VB en aras de la representación política. Imer Flores (2012) distingue dos tipos de votos nulos: los accidentales y los intencionales. Los primeros se deben a indeterminados factores, bien puede ser por desconocimiento del sistema o por error del elector; sin embargo, los votos nulos intencionales son aquellos en donde el elector deliberadamente anula su voto marcando uno o más recuadros, consciente de su resultado en aras de deslegitimar o expresar rechazo a los candidatos. Flores (2012) propone entonces institucionalizar los votos nulos intencionales por medio de la casilla del VB, para que estos «tengan consecuencias jurídicas directas, y no meramente indirectas» (p. 154). Estas consecuencias han de ser que, en caso de ganar el VB, «la elección tendría que repetirse con otros candidatos, y así sucesivamente, hasta que hay un ganador indiscutible con una votación mayor a la del “voto en blanco”» (p. 165).

[193]

Asimismo, Isaac San Román (2011) se pregunta: «¿cómo hacer para que el VB deje de ser una simple estadística y se convierta en una verdadera fuente de transformación de la vida democrática del país?» (p. 43), encontrando en él el medio por el cual se puede desincentivar la alta abstención en México y dando valor al voto nulo-blanco, computándolo y dándole efectos jurídicos. Dependiendo del porcentaje alcanzado por el voto nulo-blanco se disminuirían los recursos otorgados a los partidos políticos.

Finalmente, el mexicano Ricardo Martínez (2006) advirtió esta necesidad, afirmando que «la única manera de garantizar este derecho del ciudadano (el no votar) sin contrariar un principio constitucional (la obligación de hacerlo) sería aceptando el VB como un voto válido y cuantificable con todas las consecuencias que esto implica» (p. 125).

En el caso de Chile, y contrariando la propuesta mexicana, se presenta el trabajo más reciente sobre el VB en un contexto que busca institucionalizarlo. Este mecanismo, en palabras de Viviana Ponce de León (2019), «no sería el más adecuado para promover el pluralismo político, canalizar disenso político o incentivar la autorreforma de los partidos políticos» (p. 188), en tanto el mecanismo podría preservar el *statu quo* y favorecer a los partidos mayoritarios, así como desfavorecer o excluir a partidos minoritarios y candidatos independientes.

Debido al hecho de que en el mundo la construcción legal de VB no concede mayor incidencia política, es el voto nulo o las tarjetas no marcadas los mecanismos estudiados por los académicos para develar allí la posibilidad de la expresión de disenso de los ciudadanos. Esta hipótesis es la trabajada por Fabián Herrero (2011), que reconoce como *voto bronca* a los votos en blanco y nulos, y vincula este fenómeno a una sensación de hartazgo por parte de la población hacia la política y los políticos en general: «Lo que sobresale en primera instancia es una clara intención de castigo a una dirigencia a la que se ve corrupta, ineficiente y sin compromiso con la sociedad» (pp. 45-46). El autor encuentra que con el voto bronca se da «una estrategia del sector del electorado que opta por el voto nulo o el voto blanco, en donde se cuestiona a los sujetos que desarrollan la actividad política, y, paralelamente, a algunos tramos del sistema democrático vinculado a la cuestión electoral» (p. 46).

[194]

La reflexión de Roxana Telechea (2009), que igualmente se pregunta por el voto bronca, giraba en torno a advertir que tanto el voto no marcado como el voto nulo y el VB solo coincidían en la voluntad del electorado de emitir votos válidos, «sin embargo, existen varias preguntas que no han sido respondidas aún. En primer lugar, ¿en qué consiste el voto bronca? Y, por último, la pregunta más difícil, ¿qué significa?» (p. 2). La respuesta que entrega la autora a estos interrogantes converge con la dada por Herrero (2011) posteriormente, considerando que el *voto bronca* «es la expresión de la crisis del régimen democrático burgués. Su significado, afirmamos, expresa la incapacidad del régimen democrático para contener a los ciudadanos y evitar la emergencia de otras personificaciones» (p. 6).

El estudio realizado por Telechea (2009) guarda estrecha relación con el trabajo de María Celia Cotarelo (1998), el cual advierte el fenómeno de la creciente aparición de votos nulos, votos en blanco y abstención electoral,

a la par de diferentes hechos que afectan la participación política. Ante tal escenario, «el voto en blanco constituiría un *voto antisistema*, estaría poniendo de manifiesto una “crisis de representación política” [que evidencia] un explícito rechazo a la oferta política electoral de cada elección» (p. 4).

Para Cotarelo (1998) el problema que se pretendía estudiar versa sobre la crisis de las élites oligarcas para sostener el sistema democrático, para lo cual se pregunta: ¿cuál es la relación entre la realización de la hegemonía de la oligarquía financiera y la participación electoral del pueblo?, ¿esta hegemonía implica necesariamente el desalojo de una parte del pueblo del sistema de representación política, de la misma manera que implica un desalojo de los espacios sociales que ocupaban las fracciones que forman parte de la masa trabajadora y explotada? Cuestionamientos que fueron abordados por los argentinos Telechea (2009) y Herrero (2011) en años posteriores.

Con respecto a la ciencia política norteamericana, dos trabajos resultan relevantes. En principio, la taxonomía del voto protesta propuesto por R. Michael Alvarez, D. Roderick Kiewiet y Lucas Núñez (2016, p. 1), en donde se formulan cinco patrones distintos del comportamiento del votante, a saber: i) votación de protesta del partido insurgente, que tiende a elegir partidos antisistema; ii) votación de protesta táctica, en el que se opta por elegir partidos minoritarios como mensaje contra el sistema dominante; iii) votación de protesta BNS, con el cual se elige votar en blanco, anular el voto o no marcar la tarjeta; iv) votación de protesta organizada, en el que son las élites quienes promueven el voto protesta; y v) votación de protesta sancionada oficialmente, con la cual el Estado da opciones para votar en blanco o no marcar la tarjeta. El patrón iv, voto protesta promovido por élites, ¿no podría ser también una razón del aumento de los resultados en blanco, votos nulos, tarjetas no marcadas y la razón por la que en Colombia ha ganado el VB? En otras palabras, ¿el VB no podría considerarse como una herramienta usada por las élites políticas?

El trabajo de Chiara Superti (2014) identifica que el mecanismo del VB es, en sí mismo, la forma institucionalizada por medio de la cual los ciudadanos protestan contra el sistema dentro del sistema mismo. El VB es «una expresión de mayor sofisticación política tanto en términos absolutos como en relación con la abstención y la protesta movilizadas» (p. 4. Traducción propia), en tanto considera que existen razones que no son meramente

[195]

instrumentales, sino que responden a la intencionalidad racional de manifestarse.

Los ciudadanos que optan por la opción del VB son personas sofisticadas, entendiendo la sofisticación política como el «conocimiento político que conduce a la comprensión del proceso de votación en sus aspectos prácticos y simbólicos» (Superti, 2014, p. 6. Traducción propia). Que el VB esté presente en las contiendas electorales permite a los ciudadanos «un canal de expresión política, una fuente de identidad política y una herramienta de protesta política» (p. 7. Traducción propia). Las apreciaciones de Superti (2014) conceden valores simbólicos y valorativos tan importantes al VB que es posible considerar este mecanismo como una herramienta capaz de transformar el sistema político en su integralidad; no obstante, es preciso advertir que el autor entiende por VB también a aquellas tarjetas sin marcar que se cuentan en los escrutinios.

[196]

Sin embargo, entendiendo por VB también los votos nulos, ¿existe alguna diferencia entre estos? El tercer patrón propuesto por Alvarez, Kiewiet y Núñez (2016) y los argumentos de Superti (2014) siguen respondiendo a la lógica de que no hay diferencias entre el VB, el voto nulo y el abstencionismo, factor que es relevante destacar, puesto que muestra cómo la producción académica ha logrado mayor consistencia en los matices del problema.

Pese a esto, ¿si en vez de anular su voto, el elector decide a favor de la apatía, entendida como la acción de abstenerse de votar? Esta acción se ha convertido también en un objeto de estudio recurrente con respecto al problema de la representación. Miguel García y Carlos Felipe Cantor (2018) analizan este fenómeno en Colombia y lo comparan con el VB, advirtiendo que existen explicaciones sobre la relación entre el VB y la abstención, «una de las más comunes sostiene que estos dos fenómenos son una manifestación de protesta ciudadana ante el deterioro de la política, de modo que abstencionistas y votantes en blanco compartirían una motivación común» (p. 1). Estos dos fenómenos se deben a cuestiones significativamente diferentes y «deben descifrarse analíticamente de manera independiente, aunque algunos casos particulares nos muestren una aparente similitud entre los dos fenómenos» (p. 2).

En principio, los autores se preguntan: ¿podría afirmarse que la abstención y el VB son ambas manifestaciones de un descontento ciudadano con el sistema político?, ¿son la abstención y el VB dos conductas políticas

estimuladas por unas causas comunes? (García y Cantor, 2018). La respuesta es que «mientras el VB puede descifrarse como una expresión de protesta en contra de los políticos, la abstención debe entenderse como una manifestación de desapego del ciudadano hacia el sistema político» (p. 18). Es decir, el VB tiene razones políticas, mientras la abstención tiende a ser mayoritariamente un comportamiento apático. En este sentido, el votante en blanco «posee los recursos (informativos o cognitivos) para votar, y un compromiso cívico con el sistema político, pero no se siente satisfecho con las alternativas políticas» (p. 5).

En suma, a medida que aumentan los recursos de un ciudadano, disminuye la probabilidad de que este se abstenga y aumenta la probabilidad de que vote en blanco o por algún candidato, y a medida que aumenta la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y con los políticos —o los partidos— disminuye la probabilidad de votar en blanco y que, por lo tanto, dada «la relevancia del vínculo entre insatisfacción con la democracia y voto en blanco, podemos concluir que esta conducta sí puede descifrarse como una expresión de protesta de los ciudadanos en contra de los políticos» (García y Cantor, 2018, p. 18).

Por su parte, Mario Lozano y Diego Rodríguez (2015) realizaron un análisis de los resultados de los comicios para el Congreso de la República de 2014 en Colombia, tomando como muestra al departamento de Boyacá, donde se examinó el comportamiento ciudadano frente al VB, el voto nulo y la abstención en aras de identificar aspectos sociopolíticos que pudieran haber determinado esos comportamientos electorales. Los resultados que arrojó su investigación les permitieron identificar dos tipos de abstencionistas: el abstencionista *indiferente* ante cualquiera de las alternativas planteadas —no sale a votar— y el abstencionismo *cívico*, aquellos que votaron en blanco. Es decir, estos autores, al igual que García y Cantor (2018), entregan al elector blanco una categoría propia como resultado de su proceso racional para tomar la decisión, pero reconocen en el mecanismo una abstención que depende de aspectos socioeconómicos, psicológicos, institucionales y contextuales.

Sin embargo, la conceptualización de abstención cívica ya había sido tratada por Adélaïde Zulfikarpasic (2001) en el contexto francés, para quien la categoría podría quedarse corta y, por lo tanto, se pregunta: ¿son las boletas en blanco emitidas por los votantes que eligen solo en aras del

[197]

cumplimiento de su deber cívico lo que constituye «abstención cívica»? ¿realmente tienen que estar entre los votos no emitidos?, ¿no contienen, por el contrario, una expresión política? Para la autora, se debe revisar detalladamente qué significa el hecho de que los votos en blanco estén aumentando en el mundo y advierte que «el voto en blanco como un simple error merece ser reducido a un porcentaje marginal y excluido del trabajo sobre su significado» (p. 248. Traducción propia).

Pero para la autora existen varias razones para votar en blanco. La primera de ellas está relacionada con la cantidad de candidatos: a más candidatos, menor es la cantidad de votos en blanco. Asimismo, la votación en blanco también tiende a aumentar con el estrechamiento del rango de tendencias políticas involucradas en la competencia electoral (Zulfikarpasic, 2001). Para comprender mejor el significado del VB debe observarse si existe una posible especificidad sociológica de los votantes que lo usan y, en particular, si estos votantes se distinguen de los abstencionistas. Así, el voto en blanco no es solo una forma cívica de abstención, dado que «cuando el abstencionismo muestra incompetencia o indiferencia, el voto en blanco traduce, por el contrario, competencia e interés. [...]. Por lo tanto, el voto en blanco aparece sobre todo como una expresión política» (p. 267. Traducción propia).

[198]

Los planteamientos de Zulfikarpasic (2001) y García y Cantor (2018) ponen de relieve otra cuestión que llama la atención de los académicos: ¿quiénes son los votantes en blanco, qué características tienen? Esto deja como evidencia la gran preocupación por poner el enfoque en el elector, en analizar y construir teóricamente las razones que llevan a votar en blanco. Además de ser *sofisticados y racionales* (Superti, 2014), ¿a qué sectores sociales pertenecen? Esta pregunta ya fue hecha por Cotarelo (1998) y optó por advertir que son una masa heterogénea: «¿cuáles son las capas o fracciones sociales más numerosas dentro de esta masa heterogénea? [...] podría pensarse que los primeros en ser repelidos de los espacios políticos serían aquéllos que forman parte de las capas más pauperizadas de la población» (p. 5).

Por pauperizados la autora entiende a aquellos que quedan directamente por fuera de la maquinaria del Estado, es decir, se identifica a los excluidos del sistema político y burocrático como los promotores y los que mayoritariamente votan en blanco. En el mismo sentido, otro

factor que resalta en los análisis sobre el elector en blanco es su condición social, política y económica. Los países con buenos o mejores derechos civiles y políticos experimentaron menos votaciones BNS, como también lo evidencian Superti (2014) y García y Cantor (2018).

Para finalizar y recoger analíticamente una línea que se ha construido inadvertidamente con respecto a la lectura del VB, es preciso iniciar por el trabajo de Cotarelo (1998) como análisis pionero sobre el tema. En dicho trabajo, aún se evidencia un amplio contexto que versa sobre cuestiones democráticas, económicas y políticas para el objeto de estudio. Pese a ello, su planteamiento es relevante debido a que el elemento central del análisis es el carácter individual del elector pauperizado, el excluido del sistema que ejerce un *voto bronca* respondiendo a las dinámicas propuestas por las élites.

No obstante, con esta delimitación resulta confuso comprender las razones por las que se vota en blanco. Los estudios de Superti (2014), en los que se distingue a estos electores racionales como *sofisticados*, quienes comprenden el proceso de votación en sus aspectos prácticos y simbólicos, y no deciden su voto solo como respuesta a las élites, permiten entrever relaciones, no solo causales, sino también la intromisión de perspectivas ideológicas y de movilización política, conservando el papel del individuo que promueve o es persuadido para manifestar su descontento a través del voto. Aunque se concibe indistintamente de los votos nulos y la abstención, entregan al elector la intencionalidad racional de votar como una forma de protesta. En este punto del desarrollo conceptual, el individuo racional es, entonces, la delimitación más precisa del objeto de estudio. Sin embargo, la no distinción entre los votos nulos, las tarjetas no marcadas y el VB proporciona un escenario difuso para entender el VB propiamente.

[199]

Es en los trabajos de García y Cantor (2018) donde se plantea la posibilidad de descifrar analíticamente, de manera independiente, el VB, lo que proporciona un sustento sólido para distinguir su significado con respecto a otras formas de manifestar el descontento. Los autores plantean que el votante sofisticado usa recursos cognitivos que indican una mejor condición social, económica y política, es decir, mejores condiciones del elector sofisticado entregan mayor participación —diferencia con respecto a los abstencionistas— y permiten la posesión de los recursos para votar a partir de un compromiso cívico con el sistema político —a diferencia

de los votos nulos—, pero que no se siente satisfecho con las alternativas políticas. Por lo tanto, y llegando a la conclusión valorativa que se ha compartido en la producción académica (Vázquez, 2012; Sardina, 1976; Estrada, 2004; Superti, 2014; Zulfikarpasic, 2001; Alvarez, Kiewiet y Núñez, 2016), el VB es la materialización más clara de la protesta política a través de las instituciones del Estado; sin embargo, se ha de ser más cuidadoso al considerar que se puede hacer coincidir todas estas características en una sola clasificación, en tanto, cuestionando los postulados de García y Cantor (2018), en condiciones de precariedad, ¿qué tan racionales y sofisticados se puede llegar a ser? Las condiciones materiales de los individuos son un desafío para esta conceptualización, dado que la mayor cantidad de electores no cuentan con las condiciones propuestas por los autores y, aun así, votan en blanco. Es una pregunta que deja abierta el desarrollo teórico de esta perspectiva.

[200]

Los debates planteados anteriormente han sido soslayados por una parte significativa de los investigadores colombianos. Parafraseando a Superti (2014), es posible considerar que académicos y practicantes han pasado por alto un eslabón perdido en la cadena del análisis del VB, una herramienta estratégica, lo que hace viable preguntarse: ¿es posible que el uso del VB, en sentido estratégico, sea la regla y no la excepción?, ¿que el VB gane depende expresamente del papel del elector o los promotores pueden ser responsables de dicho resultado?, ¿qué sucede, en el contexto colombiano, con este mecanismo que tiene importantes efectos políticos?

Son preguntas abiertas que aún no podrían tener respuesta con la producción académica existente. Preguntas que requieren no solo de una revisión de los contextos específicos en que ha ganado el VB, sino también cambiar el enfoque puesto sobre los ciudadanos y ponerlo en los actores políticos que promueven el VB y sobre qué intereses sustentan sus decisiones.

3. El voto en blanco desde la reforma política de 2003: el diseño del mecanismo

La reforma política de 2003 que inició como el proyecto de Acto Legislativo 136 de 2002 en Cámara de Representantes y el 001 de 2002 en Senado, tuvo grandes discusiones en todo su proceso, dados los significativos impactos que tendría en los comicios: la puesta en marcha de mecanismos como el umbral, la cifra repartidora, la lista única y el voto preferente (Gutiérrez, 2006). Con respecto a lo que concierne al VB, se presentaron

debates sobre si debía ganar por mayoría simple o por mayoría absoluta, sobre los efectos que tendría su aplicación en contextos violentos en el país y sobre la viabilidad de su reglamentación.

Como consta en la publicación de la Gaceta 378 (Congreso de la República, 2003, julio 31),¹ diversas intervenciones de los congresistas resaltaban el sentido valorativo del VB, ya que lo reconocían como «una expresión diferente de los que no están de acuerdo con las dos tendencias, y el hecho de aparecer consignado es una muestra de su valor, aquí lo que se está definiendo hoy es darle una trascendencia más allá, en lo que tiene que ver con las elecciones en Colombia» (p. 27). En este mismo sentido, la representante a la Cámara Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda afirmaba que:

La Constitución de 1991, previó la figura del VB, como una alternativa democrática para aquellas personas que no están de acuerdo con los candidatos que se presentaron, [...] esta es una opción, una puerta que se abrió a la democracia y que seguramente no ha tenido la necesidad de una efectividad, por cuanto el menú de posibilidades a través de la apertura de diferentes movimientos, y candidaturas no ha permitido o no ha obligado al elector que quiere participar, a tomar en serio la opción del VB. En una reforma como la que se está planteando donde se va a disminuir la posibilidad de los partidos políticos seguramente muchas de las personas quieren reflejar su participación a través del VB y es cuando se hace necesario darle un valor (p. 28).

[201]

De otra parte, intervenciones como las del representante a la Cámara José Luis Arcila Córdoba le confieren al VB una carga valorativa tal que, incluso más allá de las discusiones sobre legitimidad o representatividad, lo vincula con la responsabilidad de propiciar educación y cultura política:

La figura de carácter político con gran significado político, contenida en este parágrafo, me parece que es una de las más hermosas reformas que se puedan hacer en el país, en un país que necesita construir cultura política, en un país que tiene que enseñar a votar a los ciudadanos, en un país que tiene que consolidar la democracia, en un país que necesita que se le defiendan de las fuerzas violentas [...] el VB no puede ser una fórmula eminentemente pasiva sino que cuando tenga una connotación mayoritaria que es lo que determina el parágrafo, debe

¹ La Gaceta 378 consigna gran cantidad de discusiones alrededor del tema del VB. Los demás debates de la reforma política de 2003 se ven mayoritariamente permeados por discusiones de otros mecanismos.

tener un efecto práctico desde el punto de vista político[...] esto evita que los inconformes comiencen a contemporizar con aquellos que de la orilla violenta permiten, o en todo momento trabajan por destruir la democracia (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 28).

En línea con la construcción valorativa que se hacía del VB, otros congresistas identificaban la necesidad de que el VB tuviera un impacto legal y específico en las contiendas. En palabras del representante a la Cámara Jaime Amín:

El tema del VB está consagrado en la Constitución, pero desafortunadamente está consagrado sin dientes, no tiene instrumentos para posibilitar que una alta votación en blanco [...] la gente sabe lo que es el VB pero no percibe cuál es su utilidad y es lo que estamos tratando de hacer a través de esta Reforma Política, ponerle una contundencia (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 28).

Otra parte sustancial de la discusión con respecto a la construcción del mecanismo del VB versaba sobre si debía ser ganador por mayoría simple — tener más votos que el resto de los candidatos— o si debía serlo por mayoría absoluta —la mitad más uno de los votos—. Con respecto a este punto, advertía el representante a la Cámara Jorge Franco Pineda:

[202]

Se está consagrando una posibilidad muy eficaz para que queden elegidas personas con una minoría muy notoria, en contra de la voluntad de una mayoría, es decir, que con un ejemplo pienso que me puedo explicar mejor. Ante una posibilidad de votación de veinte millones, acuden a las urnas en nuestro caso práctico diez millones, un 50%, la mayoría absoluta representaría cinco millones un voto, suponiendo que los resultados del VB sean cuatro millones y el siguiente candidato obtenga dos millones o dos millones y medio, y el resto se lo distribuyan entre los candidatos, estaríamos eligiendo a una persona con una minoría significativa y no se estaría dando el valor real o el valor práctico que se busca de otorgarle al VB (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 24).

Con estas proyecciones realizadas por los congresistas, se argumentaba la defensa de la mayoría simple para el triunfo del VB. Como lo advertía el representante a la Cámara Antonio Serrano Morales: «también debería tener alguna repercusión el hecho de que el VB logre la mayoría por encima de todos los candidatos que se presentan a esa elección» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 25). El mayor argumento en defensa de la

mayoría simple estaba condicionado no solo por el grado de legitimidad que podía proveer este mecanismo en la democracia, sino y sobre todo, por el grado de representatividad que podía tener un alcalde electo con menor cantidad de votos que el VB, tal y como costa en la intervención del representante a la Cámara Jorge Franco Pineda:

[Si gana el VB] está diciendo es lo contrario, no queremos que sea usted, si la votación en blanco es mayoritaria hay que respetar esa voluntad, [...] ese VB nos va a conducir a un aumento muy significativo en la votación, porque la gente ya va a mirar que tiene algún significado, que tiene algún valor real ir a votar en blanco (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 29).

Sin embargo, contraponiéndose a los argumentos a favor de la mayoría simple, se posicionaban algunas tendencias con fuerza en el debate, a saber, la que proponía que la mayoría simple era «darle un excesivo valor al VB» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 29), hasta aquellas posiciones que no preveían la posibilidad de que ganara el VB, como lo defendía el representante a la Cámara Héctor Arango Ángel:

¿Cuándo ha ganado el VB? un ejemplo, en el municipio del Peñol, Antioquia, se eligió una alcaldesa con siete votos, pero no en blanco, la abstención puede ser de más del 50[%], del 60[%], pero al VB no, mientras existan los líderes que motiven al electorado, de diez mil votos es imposible sacar cinco mil, [...] de modo que yo creo que tenemos un temor que no existe, no existe ese temor, yo no creo en eso señor Presidente de que el VB gane (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 27).

[203]

Empero, algunos representantes no veían de igual manera solo el VB, sino que no encontraban en él un mecanismo viable para acrecentar y garantizar la democracia del país, puesto que lo entendían como obstáculos en dos sentidos: i) dado el contexto violento del país y ii) el hallazgo de los primeros atisbos de manipular el VB con intereses estratégicos. En palabras del representante a la Cámara Omar Flórez Vélez:

Este es un país en guerra, hay regiones de la Patria donde hay presencia armada que influye en el comportamiento electoral de nuestros ciudadanos, imaginémonos señor Presidente sobre todo en pequeños poblados donde usted y yo queremos ser el alcalde de nuestro municipio y yo me dormí en la inscripción y usted se inscribió a tiempo y tengo los medios para tirarme en su aspiración, oiga pues en

una actitud perversa y perniciosa [...] imaginemos lo que se puede dar en los pequeños poblados, donde yo con el poder político o armado como se le quiera llamar lo puedo sacar de taquito [sic] y forzar una nueva elección para que como yo quedé por fuera de la inscripción le juego al VB, gana el VB y ya vuelvo a posibilitar y a presentar mi nombre (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 26).

El contraargumento para los contextos de violencia vino por parte del representante a la Cámara Wilson Borja: «Aquí los grupos armados ilegales imponen candidatos, tienen alcaldes, tienen concejales, tienen diputados, imponen gobernadores y entonces como me dicen a mí si ese es el argumento tendríamos que decir que en el país no elijamos ni concejales, ni diputados, ni gobernadores, ni alcaldes, porque hay esa influencia y va a suceder con el VB» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 27).

Asimismo, la posibilidad de manipular el VB con intereses estratégicos fue sumada por otros representantes, como es el caso de César Negret Mosquera, quien no encontraba viabilidad en ese mecanismo, sobre todo por la condicionante de que aquellos candidatos que pierdan en contienda con el VB no podrán volver a presentarse: «Grupos minoritarios se coligen simplemente para presionar la votación en blanco y para no permitir la elección de un candidato, pero además decir que al que le ocurra eso luego no puede volverse a presentar es como decir que quien haya perdido unas elecciones en una oportunidad no pueda aspirar en la siguientes» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 26).

[204]

Incluso hubo posiciones como las del representante a la Cámara Reginaldo Montes Álvarez, que afirmaba que, en el contexto de la reforma política de 2003, ya eran muchos los nuevos mecanismos que iban a implementar de golpe y que, dada la existencia de grupos al margen de la ley que podrían volcarse a promover el VB para alterar las comicios, era más viable «suprimir [...] lo que tiene que ver con los efectos del VB porque yo estoy seguro que puede ser nefasto para la democracia la incorporación de tantos elementos nuevos en una Reforma Política» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 27). Todos estos elementos fueron sumados y el texto final de la reforma política con respecto al VB fue el triunfo por mayoría absoluta.

Finalmente, en las intervenciones de los representantes a la Cámara ya se proyectaban, casi como premonición, posibles formas estratégicas que podían adoptar los equipos políticos de las diferentes regiones para

hacer un uso del VB. La intervención del representante a la Cámara Omar Flórez Vélez ejemplifica esta posibilidad: «yo con el poder político [...] lo puedo sacar de taquito [sic] y forzar una nueva elección para que como yo quedé por fuera de la inscripción le juego al VB, gana el VB y ya vuelvo a posibilitar y a presentar mi nombre» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 26). Lo que evidencia que el VB podría convertirse en un instrumento susceptible de manipulación y que su triunfo dependería directamente de la capacidad política y electoral del actor que lo usara.

Asimismo, pero desde una visión no tanto de los poderosos sino de las minorías, el representante a la Cámara César Negret Mosquera advertía la posibilidad de que «grupos minoritarios se coligen simplemente para presionar la votación en blanco y para no permitir la elección de un candidato» (Congreso de la República, 2003, julio 31, p. 26). Empero, no ha sido de esta forma en que se ha determinado el triunfo del VB. Aunque haya sucedido que se entablan coaliciones para promover el VB, no ha sido la forma más eficaz de que gane el VB, como sí lo ha sido la lectura realizada por el representante a la Cámara Omar Flórez Vélez, es decir, una élite, un partido o un candidato fuerte son los que, por distintas razones, han promovido el VB y han resultado siendo triunfadores.

[205]

Conclusiones

Se advierte que el enfoque que ha usado la ciencia política tiende a privilegiar el comportamiento de los electores: ¿cuántos optan por esta alternativa?, ¿en qué condiciones lo hacen?, ¿qué pretenden expresar votando en blanco?; y la carga valorativa del VB, que privilegian el deber ser. Es precisamente esto lo que le da al caso colombiano un lugar significativo en la reflexión, como un caso atípico en el que se pone a prueba el modelo en el cual el VB tiene efectos políticos sobre la competencia y ha logrado imponerse sobre las demás ofertas.

En este sentido, se hace evidente una desconexión entre el desarrollo teórico que ha tenido el mecanismo y las discusiones políticas que plantea el darle efectos políticos al voto en blanco en elecciones uninominales. Esto se da porque la academia pone el enfoque en los electores y los significados del votar en blanco, mientras que los actores políticos, mayoritariamente, centran su mirada en las implicaciones que tiene esto para la competencia y realizan cálculos electorales, teniendo como punto de partida los posibles usos que permite la norma.

Sin embargo, como se pudo evidenciar desde ambas construcciones del mecanismo, hay un eslabón que se está dejando de lado, el de la posibilidad que entrega el voto en blanco en la competencia electoral, más allá de su sentido valorativo, en tanto puede constituirse un sentido estratégico, dados los beneficios que podría traer la promoción del VB. Estas revisiones permiten plantear otra perspectiva del VB para ser construida conceptualmente, a saber, la posibilidad de que los distintos actores partidistas y electorales encuentren estratégicamente conveniente promover el VB para verse beneficiados por los impactos que tiene este mecanismo en el contexto electoral, bien sea en la repetición de los comicios, para mitigar desventajas significativas en la contienda o para anular la participación; la posibilidad de vetar las aspiraciones de los contrincantes, consiguiendo no solo que pierdan la contienda, sino que reciban la inhabilidad para volver a participar; y finalmente, para cumplir con algunos intereses particulares que puedan representar posteriormente una mejor posición en las próximas contiendas, una suerte de posicionamiento de imagen.

Referencias bibliográficas

- [206] 1. Alvarez, R. Michael; Kiewiet, D. Roderick & Núñez, Lucas. (2016). *A Taxonomy of Protest Voting*. California: California Institute of Technology.
2. Botero, Luis Eduardo. (2007). En torno a la eficacia del voto en blanco en la república de Colombia. *Justicia Electoral*, 1 (1), pp. 171-187.
3. Colombia. Congreso de la República. Ley 28. (16 de mayo de 1979). Por la cual se adopta el Código Electoral. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79313>
4. Colombia. Congreso de la República. Ley 96. (21 de noviembre de 1985). Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14506>
5. Colombia. Congreso de la República. Ley 84. (11 de noviembre de 1993). Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0084_1993.html
6. Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 01. (14 de julio de 2009). Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36844>
7. Colombia. Congreso de la República. Ley 1475. (14 de julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos

políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

8. Congreso de la República de Colombia. (6 de diciembre de 2002). Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo 136 de 2002 cámara 01 de 2002 senado. <https://vlex.com.co/vid/informe-segundo-legislativo-camara-451260858>

9. Congreso de la República de Colombia. (2003, julio 31). *Gaceta del Congreso*, 378.

10. Cotarelo, María Celia. (1998). Abstención electoral y voto en blanco en Argentina desde 1991. *PIMSA, Documentos y Comunicaciones*, pp. 241-247.

11. Estrada Vélez, Sergio. (2004). El valor del voto en blanco. *Opinión Jurídica*, 3 (5), pp. 43-48.

12. Flores, Imer B. (2012). El problema del «voto nulo» y del «voto en blanco». A propósito del derecho a votar (*vis-à-vis* libertad de expresión) y del movimiento anulacionista. En: Ackerman, John (coord.). *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad* (pp. 151-168). México, D. F. UNAM.

13. García Sánchez, Miguel y Cantor, Carlos Felipe. (2018). Hechos recurrentes, fenómenos diferentes. Abstención electoral y voto en blanco en las elecciones presidenciales del 2014. En: Botero, Felipe; García Sánchez, Miguel y Wills-Otero, Laura (comps.). *Polarización y posconflicto. Las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017* (pp. 209-226). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

14. Gutiérrez Sanín, Francisco. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Análisis Político*, 19 (57), pp. 106-125.

15. Herrero, Fabián. (2011). ¿Pasividad desesperada o protesta astuta? ¿Desperdicio o mensaje a la clase política? Intervenciones sobre cómo pensar el «voto bronca» en el momento previo a las elecciones nacionales de 2001. *Estudios*, 26, pp. 43-58.

16. Lozano García, Mario y Rodríguez Casallas, Diego. (2015). Voto en blanco, voto nulo y abstención: expresión de rechazo de la ciudadanía boyacense, en los comicios parlamentarios del 2014. *Vía Juris*, 18, pp. 135-150.

17. Martínez Espinosa, Ricardo Alfonso. (2006). Razones para el voto en blanco. *Séptimo Certamen de Ensayo Político*. Comisión Estatal Electoral, Nuevo León. https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/septimo/RicardoAlfonsoMartinez.pdf

18. Ortiz Tapasco, Yecid Mauricio. (2015). Efectos jurídicos del voto en blanco en Colombia. (Informe final de especialización). Universidad Santo Tomás, Villavicencio.

19. Otálora Heredia, Paula Andrea y Díaz Martínez, Juan José. (2019). El voto en blanco como una necesidad constitucional. *Universitas Estudiantes*, 19, pp. 99-122.

20. Ponce de León Solís, Viviana. (2019). Validez del voto en blanco en Chile: un análisis crítico. *Revista de Derecho* (Valdivia), 32 (1), pp. 171-191. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502019000100171>

[207]

21. Power, Timothy y Garand, James. (diciembre de 2006). Determinantes del voto inválido en América Latina. *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, pp. 861-878.

22. San Román de la Torre, Isaac. (2011). El valor democratizador del voto nulo. *Apuntes Electorales*, 10 (44), pp. 21-54.

23. Sardina Páramo, Juan Antonio. (1976). Voto en blanco, abstencionismo electoral y derecho de resistencia. *Persona y Derecho*, 3, pp. 231-248.

24. Soracá Becerra, Shirley. (2018). Componentes estructurales y coyunturales que determinan la opción del voto en blanco y su significación en el sistema político-electoral de Colombia. *Encuentros*, 8, pp. 137-163.

25. Stoker, Gerry. (1997). Introducción. En: Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 13-29). Madrid: Alianza.

26. Superti, Chiara. (2014). Vanguard of the Discontents: Blank and Null Voting as Sophisticated Protest. Midwest Political Science Association.

27. Telechea, Roxana. (2009). Abstención electoral y voto negativo en la Ciudad de Buenos Aires (1983-2007). *Revista de Ciencias Sociales*, 17, pp. 241-260.

28. Vázquez Alfaro, José Luis. (2012). *El voto nulo (y el voto en blanco)*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.

29. Zulfikarpasic, Adélaïde. (2001). Le vote blanc: abstention civique ou expression politique. *Revue française de science politique*, 51, pp. 247-268. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2001.403618>



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

8.5 x 9 cm

2022

Medellín



¿Hay ciclo político económico del gasto público en Colombia? Evidencia empírica para el periodo 1960-2016

*Jesús Daniel Cañizares Osorio (Colombia)**
*Camilo Fernández Londoño (Colombia)***
*Jorge de Jesús Cañizares Arévalo (Colombia)****

Resumen

[210]

Este artículo tiene como finalidad verificar para el gasto público de Colombia en el periodo entre 1960 y 2016 la existencia de ciclos políticos económicos. Para comprobar esto se evaluó la presencia de estos desde los diferentes ciclos planteados en la teoría: los ciclos partidistas y los ciclos oportunistas. Esto se llevó a cabo mediante varias técnicas econométricas: i) análisis del periodograma; ii) extracción del componente cíclico de la serie de tiempo; iii) modelos de componentes no observables (UCM); y iv) la estimación de un modelo Arima. Se encontró que no hay evidencia concluyente que sugiera la existencia de ciclos políticos económicos oportunistas o partidistas, pero a un nivel de confianza de 90% sí hay evidencia que sugiera que el gasto público en Colombia tiende más a un ciclo partidista donde los partidos conservadores han generado un mayor gasto que los partidos liberales; sin embargo, este resultado es contrario a lo que sugiere la teoría ideológica de los partidos Liberal y Conservador en Colombia.

Palabras clave

Política Económica; Gasto Público; Ciclos Políticos Económicos Oportunistas; Ciclos Políticos Económicos Partidistas; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2021 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2021

* Economista. Magíster en Economía y en Economía Aplicada. Consultor. Correo electrónico: jcanizar@eafit.edu.co - Orcid: 0000-0002-3261-5494

** Economista. Magíster en Economía Aplicada. Analista de riesgos del Grupo Sura, Medellín, Colombia. Correo electrónico: cferna19@eafit.edu.co - Orcid: 0000-0003-3745-0331

*** Economista. Magíster en Ciencia Política. Docente investigador de la Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña, Colombia. Correo electrónico: jjcanizaresa@ufpso.edu.co - Orcid: 0000-0002-7838-4695 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=RJA3KNEAAAJ>

Cómo citar este artículo

Cañizares Osorio, Jesús Daniel; Fernández Londoño, Camilo y Cañizares Arévalo, Jorge de Jesús. (2022). ¿Hay ciclo político económico del gasto público en Colombia? Evidencia empírica para el periodo 1960-2016. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 210-241. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a09>

Is there a Political Economic Cycle of Public Spending in Colombia? Empirical Evidence for the Period 1960-2016

Abstract

The purpose of this work was to verify the existence of economic political cycles for public spending in Colombia in the period between 1960 and 2016. To verify this, the presence of the economic political cycles proposed in the theory, the partisan cycles and the opportunist cycles, were evaluated. This was carried out through various econometric techniques, more specifically, those related to the analysis of cycles in time series. It was found that there is no conclusive evidence that suggests the existence of opportunistic or partisan economic political cycles, but at a confidence level of 90%, there is evidence that suggests that public spending in Colombia tends to have a partisan cycle; however, this result is not in accordance with what the ideological theory of Colombian political parties suggests.

[211]

Keyword

Economic Politics; Public Spending; Opportunistic Political Economic Cycles; Partisan Political Economic Cycles; Colombia.

Introducción

La política y la economía constituyen dos disciplinas diferentes, pero altamente interdependientes. Los politólogos, economistas, antropólogos y otros científicos sociales han discutido sobre los efectos de una sobre la otra, ya sean los que corresponden a la influencia de la economía sobre la política o el influjo de la ciencia política en las interacciones económicas. Dentro del segundo enfoque, surge el concepto de *política económica*, que conforma todas las herramientas al alcance de los Estados para influir en la actividad económica de un país (Lessa, 1973).

Existen dos alternativas generales desde las cuales la política económica puede ejercerse: la política monetaria y la política fiscal. La primera, corresponde al monopolio que tiene el Estado sobre la oferta en el mercado monetario del país, determinando la cantidad de dinero circulante en la economía y, por lo tanto, determinando en gran medida la tasa de interés de equilibrio en los mercados financieros. La política fiscal, por su parte, constituye el ejercicio del cobro y recaudo de impuestos, y el gasto público que realizan los gobiernos para las diferentes funciones que deben cumplir y afectar la demanda en la economía. Es en esencia esta última variable, la del gasto, la que resulta objeto de la presente investigación.

[212]

En relación con el efecto de la política sobre la economía, se ha estudiado en la teoría de ambas disciplinas el hecho de que el relevo político de los mandatarios cada cierto periodo de tiempo, que normalmente se hace por mecanismos democráticos, tiene un efecto cíclico en la actividad económica. El momento en el que se realiza este relevo significa, según Andrés Escobar (1996), que se completa un *ciclo político económico* (CPE), y esto ocurre porque la política económica —que depende en gran medida del gobierno que detente el poder en el momento— está sujeta a cambios cuando se eligen nuevos mandatarios. Un ciclo político económico se da cuando existe un periodo de auge o de comportamiento superior a la tendencia en una o varias variables económicas por el mero hecho de ocurrencias y decisiones políticas (López, Gallón y Fresard, 2002).

Sobre los CPE se ha teorizado ampliamente. Dentro de la literatura se han diferenciado dos principales tipos de ciclos que vienen de diferentes teorías: los *ciclos oportunistas* y los *ciclos partidistas*.

En los *ciclos oportunistas*, formulados por William Nordhaus (1975), Assar Lindbeck (1976) y C. Duncan MacRae (1977), los políticos tienen una única ambición o motivación, y esta no es ideológica. Estos solo buscan perpetuar su poder en el siguiente periodo electoral, ya sea mediante una reelección o buscando que un político del mismo partido lo suceda en el periodo siguiente. Para esto, como afirma Isabela Ossa (2014), los políticos generan estímulos económicos o, en otras palabras, ejercen políticas económicas expansivas, en el año previo a las elecciones para obtener un mayor apoyo electoral.

Por su parte, en los *ciclos partidistas*, formulados por Douglas Hibbs (1977; 1987), sí hay una motivación ideológica y los gobernantes cambian sus planes de gobierno basándose en su posición ideológica. Algunos, bajo una visión intervencionista, tienden a aumentar el gasto en todo el periodo electoral y otros, bajo una ideología tendiente hacia un Estado mínimo, abogan por reducir el gasto público (Hibbs, 1977).

En el marco de esta investigación, se tomó en cuenta únicamente la injerencia de la política fiscal y no la política monetaria. Esto, porque con la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en 1991 que reformó la Constitución Política colombiana se estableció la independencia del Banco de la República del gobierno como emisor central y responsable de la política monetaria. Desde aquel año, el gobierno solo tiene la facultad de actuar en la economía por el medio fiscal, tanto desde el frente de los ingresos como de los gastos gubernamentales. El presente estudio se enfoca en la visión del gasto y, además, no toma en cuenta el ciclo económico a partir del análisis de la producción bruta, sino el ciclo del gasto público, pues constituye la variable donde realmente existe influencia directa del gobierno en la economía.

[213]

1. Evolución del gasto público en Colombia

Resulta necesario observar la evolución del gasto en el tiempo —variable de estudio representada en la gráfica 2 y en la tabla 2—. La gráfica 2 muestra el gasto público del Gobierno Nacional Central (GNC) como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en el periodo 1960-2016, debido a que constituye un periodo de tiempo más extenso que el utilizado en otros estudios y porque, al representar una muestra más grande de años, permite también una mejor estimación de los ciclos del gasto. En este periodo se observan tres etapas clave. La primera, el periodo 1960-1993, en el que

se presentó una leve tendencia creciente de 6,4% a 10% de gasto como porcentaje del PIB. Esto se vio determinado, como afirma Mireya Bermeo (2014), principalmente por una tendencia general de la mayoría de gobiernos latinoamericanos de aumentar el gasto para tener una mayor intervención en la economía, especialmente con mayor inversión, siguiendo un modelo fiscal keynesiano.

La segunda etapa fue entre 1994-1999, en la que el gasto público se incrementó mucho y de forma muy rápida, de 10% a 23% del PIB. Esto se explica, como lo afirma Bermeo (2014), por el hecho histórico de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. La nueva constitución le asignó al gobierno labores que antes no tenía y lo hizo pasar de ser simplemente un planificador central a ser también un distribuidor de recursos a otras autoridades, con el fin de descentralizar el gasto. Esta reforma constitucional implementó instituciones como el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual requirió mayor capacidad estatal para asignar recursos a los distintos departamentos, distritos y municipios; también estableció la obligatoriedad en el cumplimiento del Estado Social de Derecho, el cual requería la asignación de recursos para la salud, la educación y la protección social; y estableció instituciones como la Corte Constitucional. Todas estas medidas, generadoras de confianza inversionista, obligaron al establecimiento de un gobierno mucho más robusto.

[214]

Por último, hubo una etapa entre 2000 y 2016 que comenzó con una caída abrupta y grande del gasto, que pasó de 23% a 17% del PIB por el hecho de la crisis económica de 1999, la cual no solo redujo ostensiblemente los ingresos del gobierno, sino que lo comprometió con una mayor responsabilidad fiscal. Luego de eso, el gasto se mantuvo relativamente constante hasta 2008, año desde el cual volvió a aumentar paulatinamente, en parte por mayores ingresos del Estado debido a reformas tributarias y a los altos precios del petróleo; y, por otra parte, debido al mayor compromiso del gobierno en programas sociales.

2. Justificación del estudio

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se procedió a analizar el componente cíclico del gasto público del GNC, es decir, las desviaciones por encima o por debajo de la tendencia, para observar si coincide con el ciclo político de los periodos presidenciales y ver si existe evidencia de un ciclo político del gasto en Colombia, ya sea por un hecho de

ciclos oportunistas o partidistas. Se modelaron, entonces, el gasto público y su componente cíclico, tomando en cuenta las posibles variables exógenas que pueden influir en estos (véase más adelante Variables de control), adicionando el efecto de la Constitución de 1991 y el hecho de la crisis económica en 1999.

La motivación principal, bajo la cual radica la importancia de este estudio, es la escasa literatura empírica sobre los CPE en Colombia. De los pocos estudios acerca de este tema, como el de Isabela Ossa (2014), se han concentrado en un enfoque cualitativo desde la disciplina de las ciencias políticas, otros tienen una vigencia limitada, como los de Andrés Escobar (1996), Mauricio López, Santiago Gallón y Christian Fresard (2002) y Alejandro Torres (2014), no tienen en cuenta los efectos de exogeneidades sobre el gasto, tal como otras variables, el efecto de la ANC en 1991 y la crisis de 1999.

Por otro lado, los estudios se concentraron en la modelación del gasto (López, Gallón y Fresard, 2002; Torres, 2014) o del déficit fiscal (Escobar, 1996), sin observar realmente los efectos que existen únicamente sobre el componente cíclico del gasto. Así, el presente estudio pretende observar los efectos de las políticas sobre el componente cíclico del gasto, para contrastar con la teoría si existe evidencia de que los gobernantes son oportunistas y generan ciclos expansivos en los años preelectorales, si se dejan guiar por la ideología de su partido o si no existe evidencia de alguno de los dos tipos de ciclos.

[215]

Además, todos los estudios cuantitativos analizan el CPE a partir de los modelos autorregresivos integrados de media móvil (Arima), planteados metodológicamente por G. E. P. Box y G. M. Jenkins (1973) y ninguno utiliza otros enfoques metodológicos. El estudio se desarrolló bajo el análisis cuantitativo de los CPE para Colombia, con un periodo de estudio más amplio, haciendo uso de variables exógenas y estimando la serie del ciclo del gasto mediante el filtro de Robert Hodrick y Edward Prescott (1980). Esta se modeló teniendo en cuenta la metodología Arima, en la cual se evidenciaron los tipos de CPE que hay en la teoría.

Por último, se realizó un análisis alternativo a partir de otros dos enfoques metodológicos: el análisis espectral en el dominio de la frecuencia para identificar los ciclos y la modelación de la serie a partir de los modelos de

componentes no observables para identificar el periodo del ciclo del gasto y el tipo de tendencia que sigue la serie.

3. Marco teórico

El marco conceptual del estudio se abordó bajo el entorno de los ciclos políticos económicos. Un ciclo en series de tiempo corresponde a un fenómeno que ocurre de forma relativamente recurrente cada cierto periodo de tiempo. Los ciclos económicos, según Bennett McCallum (1988), corresponden a las fluctuaciones de la actividad económica de un país alrededor de su tendencia de largo plazo. Ya hablando específicamente de los CPE, que surgen del debate teórico de la relación entre la política y la economía, Escobar (1996) afirma que un CPE se cumple cuando, por el hecho de un relevo de gobierno en los periodos electorales, acontecen hechos recurrentes en las fluctuaciones de la actividad económica en esos mismos periodos.

[216] Como se mencionó anteriormente, se han identificado en la teoría los *ciclos oportunistas* y los *ciclos partidistas*. En los primeros se afirma que la motivación de los gobernantes es únicamente mantener o perpetuar su poder en el tiempo y por eso gastan más o generan un ciclo expansivo un año antes del periodo electoral (Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976; MacRae, 1977). En los *ciclos partidistas* se afirma que los gobernantes gastan de acuerdo con su ideología y se generan los ciclos cuando hay un cambio de partido en el gobierno (Hibbs, 1977).

Para los *ciclos oportunistas* se desarrollaron modelos de expectativas adaptativas¹ para explicar los CPE. En estos, los gobiernos tienen una función de utilidad que lo único que toman en cuenta son los votos de los individuos. Los individuos, por su parte, valoran los ciclos expansivos que son generados por las sorpresas inflacionarias, es decir, valoran el hecho de que el gobierno genere un gasto público por encima del nivel tendencial que estaban esperando en un inicio. Estas sorpresas solo se pueden generar

1 Este tipo de modelos surge con Phillip Cagan (1956), el cual plantea una alternativa novedosa a los modelos tradicionales de expectativas racionales que se habían propuesto en la ciencia económica. Aquí se establece que los agentes económicos —personas, empresas y políticos— modifican sus comportamientos de acuerdo con lo que han experimentado en el pasado. Por ejemplo, si en un año específico hay un alto nivel de inflación se espera que los agentes prevean también una alta inflación el año siguiente y tomen decisiones basadas en ello.

porque los individuos tienen expectativas adaptativas y asumen que la inflación del periodo anterior se mantendrá en el siguiente. La forma básica de estos modelos es la siguiente:

$$y_t = \pi(\dot{P}_t - E_{t-1}\dot{P}_t) \quad (1)$$

$$E_{t-1}\dot{P}_t = \dot{P}_{t-1} \quad (2)$$

$$v_t = -\dot{P}_t^2 / 2 + \xi y_t \quad (3)$$

$$V_t = v_t + \omega v_{t-1} \quad (4)$$

Donde (1) representa el ciclo determinado por la sorpresa inflacionaria; (2) determina las expectativas adaptativas de los individuos; (3) representa la utilidad de los individuos, la cual depende positiva y principalmente del ciclo; y (4) representa la utilidad de los gobernantes, la cual está en función de los votantes.

Por el lado de los *ciclos partidistas*, también se asume que los individuos no son racionales. En estos modelos se mantienen las ecuaciones (1) y (2) de los *ciclos oportunistas* y varían las ecuaciones (3) y (4). Ahora, los gobernantes tienen una función de utilidad que depende de la sorpresa inflacionaria que generan de acuerdo con esa ideología y los individuos tienen una función de utilidad que también depende de sus preferencias ideológicas:

[217]

$$y_t = \pi(\dot{P}_t - E_{t-1}\dot{P}_t) \quad (1)$$

$$E_{t-1}\dot{P}_t = \dot{P}_{t-1} \quad (2)$$

$$U_t = -\dot{P}_t^2 / 2 + \xi_k y_t \quad \text{Para } K=I, M, D \quad (5)$$

$$V_t = u_t \quad (6)$$

Donde (1) y (2) se mantienen; (5) representa la utilidad de los individuos, la cual puede ser diferente dependiendo de su preferencia ideológica, ya sea de corte liberal (I), moderado (M) o conservador (D); y (6) representa la

utilidad generada para los gobernantes por el hecho de aplicar una *política económica* de acuerdo con su ideología, donde:

$$\xi_I > \xi_M > \xi_D$$

Es decir, los votantes de corte liberal valoran más las fases expansivas del ciclo, por lo que privilegian políticas procíclicas, y los votantes de derecha valoran una política más conservadora en el comportamiento cíclico del gasto.

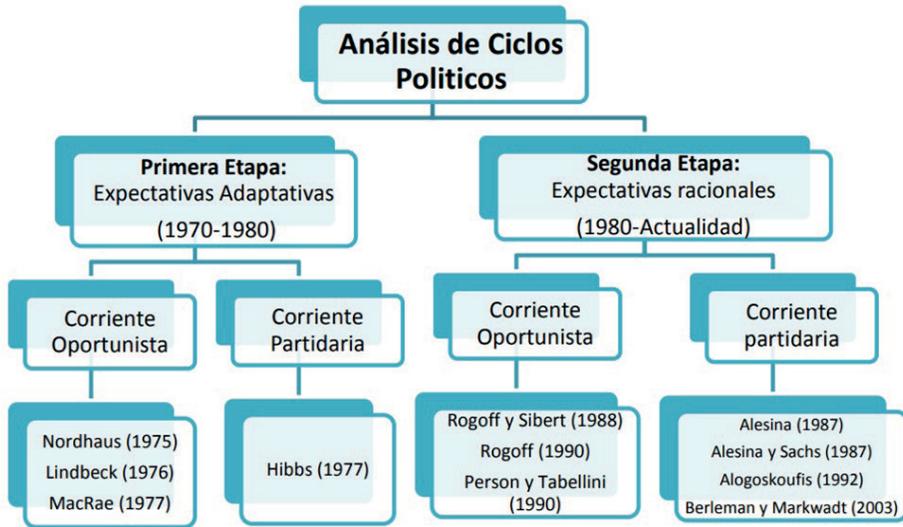
Estos modelos han sido criticados ampliamente por el hecho de su suposición de la existencia de expectativas adaptativas y no racionales en los individuos. Si los individuos tuvieran expectativas racionales no existiría sorpresa inflacionaria porque podrían prever la inflación en el periodo siguiente y así los gobiernos no tendrían posibilidad de actuar generando ciclos. Para solucionar esta discusión teórica, varios autores han optado por hacer una suposición menos fuerte.

[218]

Para el caso de los *ciclos oportunistas* con expectativas racionales (Rogoff y Siebert, 1988; Rogoff, 1994; Persson y Tabellini, 1999) se plantean modelos alternativos a los que suponen expectativas adaptativas. En estos se asume que existen asimetrías de información entre los gobernantes y los votantes, por lo cual los individuos no pueden prever con total certeza las políticas fiscales y monetarias de los gobiernos. Frente a estos, Torres (2014), en un análisis del ciclo del gasto público de 1926 a 2010, encuentra que no existe evidencia alguna que indique la existencia de *ciclos oportunistas*. En general, los periodos previos a las elecciones no tienen un gasto significativamente mayor que los otros periodos.

En el caso de los *ciclos partidistas* con expectativas racionales (Alesina, 1987; Alesina y Sachs, 1988; Alogoskoufis, 1992; Berlemann y Markwardt, 2006) se parte del supuesto de que los votantes no conocen quién será el gobernante en el periodo siguiente, pues el resultado de las elecciones es incierto. Así, ellos analizan la probabilidad de que gane el gobernante de su ideología preferida y debido a esto se produce una sorpresa inflacionaria que genera un ciclo; también por el hecho de que existe una asimetría en la información entre los resultados electorales y la decisión de los votantes.

Gráfica 1. Modelación teórica de la ocurrencia de ciclos políticos.



Fuente: elaborado a partir de Torres (2014).

[219]

En la gráfica 1 se hace referencia a las dos etapas en las que se divide la modelación y el análisis de los ciclos políticos económicos, siendo ambas etapas similares en cuanto a la tipología de ciclos en los que se dividen —oportunistas y partidistas— y, sin embargo, diferentes en cuanto a la estructura que les soporta. Por un lado, entre 1970 y 1980 se evidencia que dominaron los modelos basados en expectativas adaptativas en los que se concibe que los individuos basan su comportamiento en el uso de información pasada. No obstante, a partir de 1980 se introdujo el concepto de expectativas racionales, supuesto bajo el cual los individuos no solo consideran información pasada para soportar sus decisiones, sino que también tienen en cuenta información acerca de anuncios sobre el futuro.

El presente estudio toma en cuenta estas concepciones teóricas para analizar de forma empírica si existe un CPE en Colombia. Se pretende observar si el ciclo del gasto público tiene la forma de un *ciclo oportunista* o un *ciclo partidista*, o si no existe evidencia de un CPE a partir de estas dos concepciones. Para el primero, se evalúa si existe evidencia de un mayor gasto por encima de la tendencia en el periodo previo a las elecciones, y para observar los *ciclos partidistas* se analiza si existe diferencia significativa

entre las decisiones de gasto de partidos de corte liberal con respecto a sus contrapartes de corte conservador.

Para justificar el análisis del *ciclo partidista* entre conservadores y liberales cabe anotar que existen diferencias ideológicas idiosincráticas entre ambos partidos (Escobar, 1996). Por lo tanto, y teniendo en cuenta la diversidad de partidos políticos existentes en Colombia en los últimos años, se simplifica y se parte del supuesto de la clasificación entre conservadores y liberales (véase tabla 1).

Tabla 1. Diferencias ideológicas entre los partidos Conservador y Liberal.

| Estatuto conservador | Estatuto liberal |
|--|---|
| No se identifica con ningún grupo de la población. La doctrina cristina rige todos los aspectos de la vida nacional, dentro de los cuales se incluye el económico. El Estado debe coordinar intereses opuestos y trabajar por la realización de la justicia social, y su labor debe estar subordinada al derecho y a la moral. El partido debe satisfacer razonablemente las necesidades de todos los miembros de la sociedad mediante una eficiente organización de la producción. La propiedad es un derecho natural con deberes sociales. El Estado garantiza la máxima libertad para la actividad económica. | Se autoproclama el partido del pueblo. Aboga por el cumplimiento del precepto constitucional que le asigna al Estado la dirección general de la economía y lo faculta para intervenirla, planificarla y racionalizarla. El partido debe luchar especialmente por elevar la calidad de vida de las clases medias y proletarias de la sociedad. En particular, debe garantizar la igualdad de oportunidades educativas. La propiedad privada y libertad de empresa son principios de organización económica que el partido acata siempre y cuando cumplan la función social que dicta la Constitución. |

Fuente: elaborado a partir de Escobar (1996).

En efecto, estas diferencias entre los dos partidos marcan, en teoría, un Partido Liberal con mayor intervención en la economía con el fin de realizar un mayor gasto social y un Partido Conservador que aboga más por la libertad económica y la reducción del gasto. Esta premisa se analiza empíricamente para ver si cumple con la lógica teórica. Cabe anotar que desde 2002, en el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, no ha habido presidentes de los partidos Liberal o Conservador, sino de partidos independientes. Dado

[220]

el corte ideológico mostrado por los dos presidentes que han detentado el poder desde ese momento, se denota al presidente Uribe como uno de corte conservador y al presidente Juan Manuel Santos como uno Liberal.

Escobar (1996) desarrolló un análisis empírico en el que evaluó la evidencia de ciclos partidistas sobre el ciclo del déficit fiscal (Hibbs, 1977; 1987) y el partidista (Alesina, 1988; Nordhaus, 1975). Allí encontró que los gobiernos liberales han tenido, con una significancia mayor a 95%, un menor déficit fiscal que los partidos conservadores. No obstante, desde los ciclos oportunistas, no existe evidencia de desviaciones significativas en el gasto previas al periodo electoral.

Por último, resulta importante resaltar las corrientes de gasto en las que pueden incurrir los gobiernos para inducir a los votantes a que los sigan en el contexto pre-electoral. Existe evidencia de que realizar gastos intensivos en vivienda, salud y transferencias sociales conlleva a que los votantes poco activos sigan, en mayor medida, a los gobiernos de turno (O'Toole y Strobl, 1995). De manera similar, se ha encontrado que los votantes de diferentes zonas y sistemas políticos tienden a premiar gobiernos más proclives a dar transferencias monetarias a la población, condicional a la corriente política predominante en sus respectivas zonas-regiones (Milesi-Ferretti, Perotti y Rostagno, 2002). Finalmente, se ha encontrado evidencia, a partir del análisis del comportamiento del gasto en diferentes países, de que las inversiones públicas en salarios y subsidios en años preelectorales generan un mayor apoyo por parte de la población votante (Vergne, 2009). Esta evidencia es sustancialmente significativa, puesto que enfatizar en las tipologías de gasto en las que pueden incurrir los gobiernos en años preelectorales contribuye a dar contexto a los hallazgos obtenidos en el presente trabajo.

[221]

4. Marco metodológico

Como se mencionó anteriormente, los enfoques metodológicos a utilizar para la evaluación de la existencia efectiva de un CPE enfocado en el gasto para el caso colombiano se lleva a cabo mediante cuatro metodologías: la primera se centra en el análisis del periodograma; la segunda en el uso del filtro de Hodrick- Prescott para extraer el componente cíclico de la serie de tiempo de gasto público en Colombia y de esa manera evaluarlo individualmente; la tercera metodología está soportada en los denominados modelos de componentes no observables (UCM); adicional a esto, se lleva a cabo la estimación del modelo Arima, cuyas variables sean las determinantes

que mejor describen el comportamiento del ciclo del gasto, en el caso de que dicho ciclo exista.

El uso del periodograma remite, básicamente, a la representación gráfica de la serie en el dominio de la frecuencia y proviene del análisis espectral de una serie de tiempo: «análisis espectral es el nombre dado a los métodos que estiman la función de densidad espectral de una serie de tiempo dada» (Chatfield, 2003, pp. 121-145), es decir, la estimación del *espectro* sobre el rango completo de frecuencias de la serie de tiempo, buscando así poder establecer la presencia de ciclos dentro de dicha serie de tiempo. Este tipo de análisis no solo se aplica para el análisis del comportamiento de series económicas, sino que es ampliamente aplicado por científicos de disciplinas que van desde la ingeniería y la física hasta la meteorología. El análisis espectral es esencialmente una transformación del *análisis de Fourier* en busca de hacerlo más adecuado para funciones de tiempo estocásticas más que determinísticas, resultando en la representación de una serie de tiempo mediante la suma infinita de senos y cosenos. En miras de enfatizar la idea del periodograma y su interpretación, «el periodograma mide aportaciones a la varianza total de la serie de componentes periódicos de una frecuencia determinada, si el periodograma presenta un “pico” en una frecuencia, indica que dicha frecuencia tiene mayor “importancia” dentro de la serie que el resto» (Bidegain y Díaz, 2011).

[222]

Asimismo, una estrategia también utilizada para enfocarse en el ciclo de una serie de tiempo y la posibilidad de su análisis es el filtro de Hodrick-Prescott, el cual es una herramienta útil a la hora de estimar el componente cíclico de una serie de tiempo, pese a resultar estimando el componente tendencial de la serie. Su diferencia con el periodograma es sustancial. Mientras el periodograma se enfoca en proveer una ilustración del comportamiento de la serie a diferentes frecuencias, el filtro de Hodrick-Prescott enfatiza en «filtrar» dicho componente cíclico de la serie, es decir, lo aísla generando una variable alterna que le contiene. De manera formal, el filtro HP estima la tendencia de la serie y se representa como:

$$\min_{\tau_t} \sum_{t=3}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=3}^T (\nabla^2 \tau)^2 \quad (1)$$

$$\tau = (I_T + \lambda K'K)^{-1} y_t \quad (2)$$

Donde γ_τ es el valor que toma la serie de tiempo en cada periodo τ ; τ_τ representa la tendencia de la serie en el periodo τ , y de manera homóloga C_τ representa el ciclo en el que incurre la serie en el periodo τ ; λ es una constante que determina la suavidad de la tendencia; K es una matriz de tamaño $(\tau-2) \times \tau$ y contiene los escalares producto de la doble diferenciación de τ_τ .

La formulación (1) muestra el problema de optimización planteado por Hodrick y Prescott (1997) mediante el cual se busca estimar el componente cíclico de la serie. La formulación (2) muestra el resultado de dichas condiciones que satisfacen los supuestos planteados y que funciona como un estimador de la tendencia de la serie, brindando así un elemento crucial para la obtención de su ciclo, puesto que este puede entenderse como la diferencia entre la serie y su tendencia.

Ahora bien, tratando la metodología de los UCM, las series de tiempo tienen características intrínsecas en su estructura que tienen una naturaleza no observable, es decir, hacen parte de la composición misma de la dinámica de la serie en cuestión. De acuerdo con las formulaciones de Andrew Harvey (1989), un modelo de componentes no observables descompone una serie de tiempo en su tendencia, su ciclo y su estacionalidad de la siguiente forma:

[223]

$$y_t = \mu_t + \psi_t + \phi_t + \beta x_{it} + \varepsilon_t$$

Donde μ_t representa el componente tendencial de γ_τ ; ψ_t representa el componente cíclico de γ_τ ; ϕ_t representa el componente estacional de γ_τ ; βx_{it} es un vector que incluye el efecto las variables exógenas i en el periodo τ sobre γ_τ ; por último, ε_t se define como el valor que toma el *componente irregular* de γ_τ en el periodo τ .

Adicionalmente, Harvey (1989) deriva un modelo estocástico que puede usarse para la estimación del componente cíclico, así como la tendencia que puede ser determinística o estocástica, y la estacionalidad. Componentes que resultan intrínsecos a γ_τ . Asimismo, el ciclo se representa como:

$$\begin{bmatrix} \psi_t \\ \psi'_t \end{bmatrix} = \rho \begin{bmatrix} \cos\lambda_c & \text{sen}\lambda_c \\ -\text{sen}\lambda_c & \cos\lambda_c \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \psi_{t-1} \\ \psi'_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} k_t \\ k'_t \end{bmatrix}$$

Donde ψ_t y

ψ'_τ denotan el valor del ciclo en el periodo τ y una variable que aparece por construcción para formar ψ_τ , respectivamente; ρ es un factor de amortiguación menor a 1 y mayor a 0; λ_c es la frecuencia del ciclo en radianes; k_τ y k'_τ son dos perturbaciones que se asumen como ruido blanco. De acuerdo con Andrew Harvey y Thomas Trimbur (2003), el componente cíclico puede ser de orden 1, 2 o 3, y la formalización de este cambia dependiendo de dicho orden. Más adelante se detalla más a fondo la aplicabilidad de esta idea sobre la formalización del ciclo.

Por otra parte, los procesos Arima buscan modelar una serie de tiempo a partir de sus componentes autorregresivos y de media móvil conjuntamente, añadiendo a ello variables exógenas, denominados modelos Arimax. De acuerdo con Harvey (1989), los modelos Arima son necesarios, dado que en ocasiones el polinomio característico del componente autorregresivo suele no caer fuera del círculo unitario, ocasionando la no estacionariedad de la serie a modelar. Los modelos Arima surgen como una alternativa capaz de corregir el comportamiento no estacionario de una serie de tiempo y mediante la suposición de que la serie en cuestión no estacionaria sigue un proceso estacionario ARMA después de haberse diferenciado. Los modelos Arima pueden definirse como procesos autorregresivos-media móvil y que cuentan con diferenciación de la serie en cuestión, y se pueden escribir como:

[224]

$$y_t = \alpha + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \dots + \beta_z x_{zt} + \phi_1 y_{t-1} + \phi_2 y_{t-2} + \dots + \phi_n y_{t-n} - \theta_1 \varepsilon_{t-1}^2 - \theta_2 \varepsilon_{t-2}^2 - \dots - \theta_r \varepsilon_{t-r}^2 + \gamma_1 I_t + \varepsilon_t$$

Donde, γ_τ es la serie de tiempo a estimar, χ_{it} comprende las variables exógenas que explican a γ_τ , $\gamma_{\tau-\eta}$ comprende los rezagos de la variable endógena que componen el factor autorregresivo del modelo; $\varepsilon_{\tau-r}^2$ comprende los factores que componen la sección media móvil del modelo; I_t hace referencia a una intervención sobre γ_τ ocurrida en el periodo τ ; ε_τ es el término de error estocástico que se asume sigue una distribución normal y es ruido blanco.

Metodología

El presente trabajo consta de cuatro metodologías generales para analizar la existencia y el tipo de CPE en Colombia: el uso del análisis espectral por medio del periodograma, la estimación del ciclo por el filtro de Hodrick-Prescott, la estimación del ciclo por el método Arima y la estimación del gasto por modelos de componentes no observables (UCM). El análisis se realiza de la siguiente forma:

i) Primero, el componente cíclico por medio del filtro de Hodrick-Prescott estima la tendencia para obtener la serie del componente cíclico del gasto.

ii) El análisis espectral de esa serie por medio del periodograma para obtener evidencia de la posible duración periódica del ciclo.

iii) La misma serie del ciclo se estima por el método Arima con exogeneidades para observar si existe evidencia de que hay un *ciclo oportunista* o un *ciclo partidista*.

iv) Y por último, con el fin de obtener más robustez con respecto al tipo de ciclo y a la duración del ciclo en el país, se estima la serie del gasto total mediante modelos de componentes no observables (UCM) con las exogeneidades.

Para realizar todo esto, se toma como serie para estimar el gasto público del GNC como porcentaje del PIB, con el fin de controlar esta variable por la inflación y por el hecho del crecimiento real del PIB, y que realmente recoja las decisiones de gasto como una medida de tamaño del Estado. Los datos, tomados del Banco Mundial (s. f.), son calculados como el componente residual del PIB y son datos anuales entre 1960 y 2016.

[225]

Para la estimación de las series del gasto y el ciclo del gasto se toman las variables exógenas de control, otras correspondientes a hipótesis de intervenciones y las correspondientes a comprobar el tipo de ciclo —oportunista o partidista—, las cuales se presentan a continuación:

5.1 Dummies de intervenciones

ANC: esta es una *dummy* que toma el valor de 1 en el periodo 1994-1998 y 0 en el resto de los años. Esto, porque en aquel año y a causa de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se produjo un choque significativo —probado con el test de Chow de cambio estructural de tendencia— en el gasto público como porcentaje del PIB.

Crisis: esta *dummy* toma el valor de 1 en el 2000 y 0 en el resto. De igual forma, se probó el hecho de que en aquel año se hubiera generado un cambio estructural con el test de Chow.²

² A pesar de ser cambios estructurales, que indican una intervención de escalón, el hecho de que en ambos modelos —UCM y Arima— se controla por la tendencia, estas variables se convierten en impulsos.

5.1 Variables del tipo de ciclo

Ciclo oportunista: se creó una variable *dummy* que toma el valor de 1 en el tercer periodo de mandato del presidente y 0 en los otros tres años de mandato —uno, dos y cuatro—. Esto, para ver si hay evidencia de que los gobernantes generan un ciclo expansivo de gasto un año antes del periodo electoral, tal como lo afirma la teoría. Esta variable se denomina «Periodo_3».

Ciclo partidista: se creó una variable denominada «Liberal», la cual toma el valor de 1 si el gobernante es del Partido Liberal o tiene un corte ideológico liberal. Esto, con el fin de ver si existe una diferencia significativa en la generación de ciclos en el gasto por el hecho ideológico.

5.2 Variables de control

Frente nacional: es una variable *dummy* que toma el valor de 1 para el periodo 1960-1970 y 0 para el resto. Esto se hizo por el hecho de que en el periodo del Frente Nacional —16 años en los que el partido Liberal y Conservador se alternaron el poder cada cuatro años— no había incentivos de los gobernantes para generar ciclos oportunistas para mantenerse en el poder, pues claramente no lo harían. A pesar de que el Frente Nacional fue para todo el periodo 1958-1974, solo se controló hasta 1970, porque el último gobierno de este periodo, el del presidente conservador Misael Pastrana Borrero sí tuvo la posibilidad de mantener a su partido en el periodo siguiente.

[226]

5.4 Modelos

Ahora, los modelos que se utilizaron, uno para cada tipo de ciclo, fueron:

5.4.1 Para el ciclo oportunista

— Arima:

*Comp. cíclico del gasto*_{*t*}

$$= \text{Periodo_3}_t + \text{Anc}_t + \text{Crisis}_t + \text{Frente nacional}_t$$

$$+ \phi_1 \text{Comp. cíclico del gasto}_{t-1} - \theta_1 \varepsilon_{t-1} + \varepsilon_t ,$$

$$y_t \sim \text{ARMA}(1, 1)$$

— UCM:

Gasto % del PIB

$$= \mu_t + \psi_t + \text{Periodo_3}_t + \text{Anc}_t + \text{Crisis}_t + \text{Frente_Nacional}_t + \varepsilon_t$$

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \eta_t$$

$$\begin{bmatrix} \psi_{t,j} \\ \psi'_{t,j} \end{bmatrix} = \rho \begin{bmatrix} \cos\lambda_c & \text{sen}\lambda_c \\ -\text{sen}\lambda_c & \cos\lambda_c \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \psi_{t-1,j} \\ \psi'_{t-1,j} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \psi_{t-1,j+1} \\ \psi'_{t-1,j+1} \end{bmatrix}$$

5.4.2 Para el ciclo partidista

— Arima:

Comp. cíclico del gasto_t

$$= \text{Liberal}_t + \text{Anc}_t + \text{Crisis}_t + \text{Frente nacional}_t + \phi_1 \text{Comp. cíclico del gasto}_{t-1} - \theta_1 \varepsilon_{t-1} + \varepsilon_t ,$$

[227]

$$y_t \sim \text{ARMA}(1, 1)$$

— UCM:

Gasto % del PIB

$$= \mu_t + \psi_t + \text{Liberal}_t + \text{Anc}_t + \text{Crisis}_t + \text{Frente_Nacional}_t + \varepsilon_t$$

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \eta_t$$

$$\begin{bmatrix} \psi_{t,j} \\ \psi'_{t,j} \end{bmatrix} = \rho \begin{bmatrix} \cos\lambda_c & \text{sen}\lambda_c \\ -\text{sen}\lambda_c & \cos\lambda_c \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \psi_{t-1,j} \\ \psi'_{t-1,j} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \psi_{t-1,j+1} \\ \psi'_{t-1,j+1} \end{bmatrix}$$

6, Resultados

Previo a presentar los resultados de las metodologías para la evidencia de CPE y ciclos políticos del gasto en Colombia, es importante hacer un análisis descriptivo del comportamiento del gasto público realizado por

los gobiernos durante sus periodos presidenciales de cuatro años. La tabla 2 muestra el gasto público del GNC como porcentaje del PIB para cada presidente en cada uno de los cuatro años de su mandato. *A priori*, al calcular el promedio del gasto para todos los presidentes en cada uno de los periodos del mandato, se observan pequeñas diferencias en las decisiones de *política fiscal*. El último año de mandato es en el que, en promedio, se gastó más para todo el periodo de estudio y el segundo año en el que menos; el tercer año, el que en la teoría de los *ciclos oportunistas* debería ser el de mayor gasto por el hecho de ser el año preelectoral, ha sido el segundo año en el que más se ha gastado.

Tabla 2. Gasto público como porcentaje del PIB por año del periodo presidencial.

| Presidente | Partido o ideología | Periodo presidencial | Gasto público (porcentaje del PIB) | | | |
|-------------------------------|---------------------|----------------------|------------------------------------|-------|-------|-------|
| | | | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 |
| Alberto Lleras Camargo | Liberal | 1958-1962 | N. A. | 6,36 | 6,76 | 7,03 |
| Guillermo León Valencia | Conservador | 1962-1966 | 7,41 | 6,63 | 6,50 | 6,67 |
| Carlos Lleras Restrepo | Liberal | 1966-1970 | 6,88 | 6,82 | 7,06 | 9,04 |
| Misael Pastrana Borrero | Conservador | 1970-1974 | 10,91 | 9,49 | 9,46 | 8,69 |
| Alfonso López Michelsen | Liberal | 1974-1978 | 8,89 | 8,27 | 7,68 | 8,58 |
| Julio César Turbay Ayala | Liberal | 1978-1982 | 9,34 | 10,07 | 10,44 | 10,93 |
| Belisario Betancur Cuartas | Conservador | 1982-1986 | 10,97 | 11,05 | 10,69 | 9,81 |
| Virgilio Barco Vargas | Liberal | 1986-1990 | 8,70 | 8,63 | 9,23 | 9,39 |
| César Gaviria Trujillo | Liberal | 1990-1994 | 9,25 | 9,55 | 10,08 | 14,72 |
| Ernesto Samper Pizano | Liberal | 1994-1998 | 15,24 | 18,46 | 20,41 | 20,84 |
| Andrés Pastrana Arango | Conservador | 1998-2002 | 22,73 | 16,79 | 16,89 | 16,37 |
| Álvaro Uribe Vélez 1 | Conservador | 2002-2006 | 15,93 | 15,99 | 16,00 | 15,70 |
| Álvaro Uribe Vélez 2 | Conservador | 2006-2010 | 15,64 | 15,52 | 16,70 | 16,93 |
| Juan Manuel Santos Calderón 1 | Liberal | 2010-2014 | 16,10 | 16,68 | 17,70 | 17,94 |
| Juan Manuel Santos Calderón 2 | Liberal | 2014-2018 | 18,62 | 18,40 | N. A. | N. A. |
| Promedio | | | 12,15 | 11,84 | 12,22 | 12,74 |

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (s. f.) y Banco de la República (s. f.).

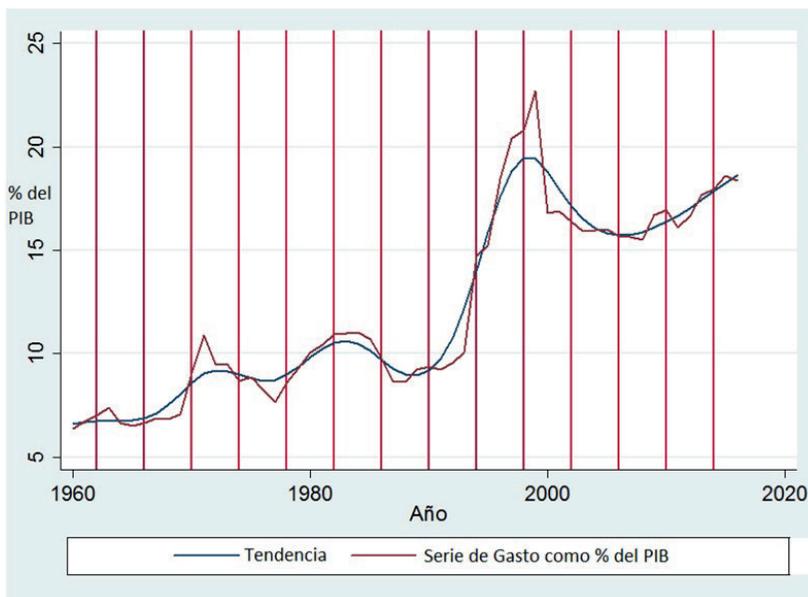
[228]

6.1 Filtro de Hodrick-Prescott

Se realizó el filtro de Hodrick-Prescott para, primero, estimar la tendencia de la serie de gasto del GNC, y luego, con la diferencia entre la serie original y la tendencia estimado, se calculó el componente cíclico. Este muestra la diferencia con la tendencia de largo plazo, es positivo cuando hay un ciclo expansivo —se gasta más que la tendencia— y negativo cuando se da un ciclo recesivo.

Las gráficas 3 y 2 muestran el comportamiento del ciclo y la diferencia de la serie con la tendencia, respectivamente; además, las líneas rojas denotan el inicio y el fin de los periodos presidenciales cada cuatro años. A simple vista, es difícil notar si existe un ciclo cada cuatro años, lo que mostraría un ciclo político, o ver si los gobiernos llegan a un pico en el tercer año del periodo presidencial, lo que denotaría un ciclo político oportunista.

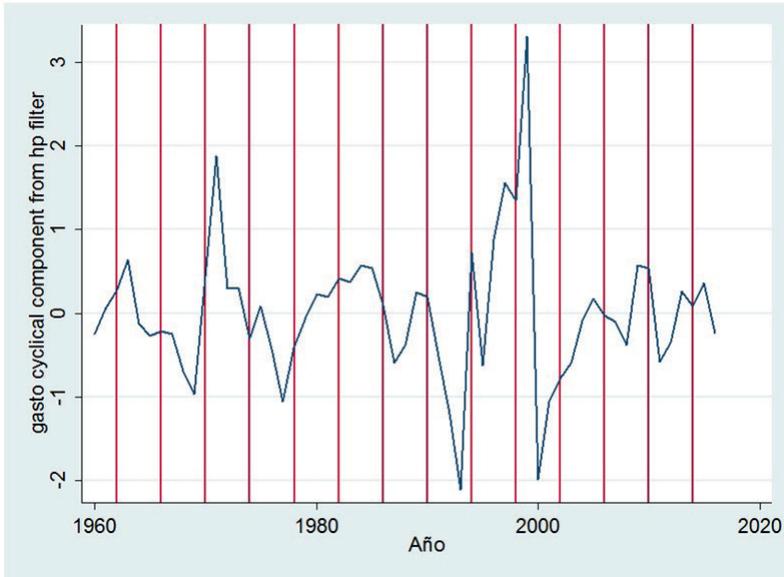
Gráfica 2. Tendencia del gasto del GNC como porcentaje del PIB versus serie original.



[229]

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (s. f.) y Banco de la República (s. f.).

Gráfica 3. Componente cíclico del gasto público.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (s. f.) y Banco de la República (s. f.).

[230]

6.2 Análisis espectral: en el dominio de la frecuencia

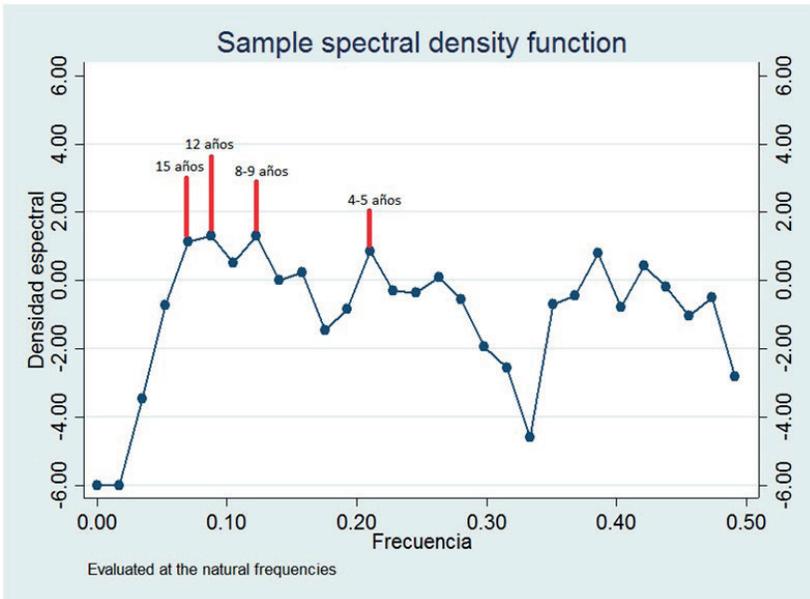
Ahora, para comenzar a hacer un análisis del ciclo político, que con el análisis gráfico del componente cíclico del filtro H-P es difícil de observar, se llevó a cabo la estimación del periodograma del ciclo del gasto que convierte el análisis habitual en el dominio del tiempo a un análisis espectral en el dominio de la frecuencia. En este, las frecuencias que muestran picos altos de densidad espectral dan indicios de que en aquella serie existe un ciclo con esa frecuencia específicas. Si hay varios picos, esto muestra indicios de que existe evidencia de varios ciclos en la serie, los cuales pueden ser de corto o de largo plazo.

La gráfica 4 muestra el periodograma del ciclo del gasto, resaltando los cuatro principales picos que se identificaron. Las frecuencias de estos picos corresponden indirectamente al periodo de tiempo que demora un ciclo en completarse.³ Entonces, se identificó la existencia de ciclos del gasto de

³ $T=1/f$, donde T es el periodo del ciclo —tiempo que se demora entre un pico y otro— y f es la frecuencia del ciclo.

largo plazo entre doce y quince años, o entre cada tres y cuatro periodos presidenciales; además de evidencia de ciclos de mediano plazo de ocho o nueve años —dos periodos presidenciales—; y de ciclos de un periodo presidencial.

Gráfica 4. Periodograma del ciclo del gasto público.



[231]

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (s. f.) y Banco de la República (s. f.).

6.3 Ciclos oportunistas y partidistas

Aún sin constatar que existe evidencia para afirmar que en Colombia hay ciclos políticos del gasto, se decidió hacer un análisis descriptivo de la posible aplicación de *ciclos oportunistas* a partir de los presidentes a lo largo del periodo 1960-2016. El cuadro 1 muestra en la columna izquierda aquellos presidentes que en su tercer periodo presidencial realizaron un gasto público por encima de la tendencia de largo plazo de la serie, es decir, si para su gobierno el componente cíclico calculado con el filtro H-P fue positivo para el periodo preelectoral. La columna derecha, por su parte, muestra los presidentes que generaron un ciclo recesivo del gasto en el periodo preelectoral, es decir, los que tuvieron un componente cíclico menor o igual a 0 en el tercer año presidencial.

Cuadro 1. Aplicación de ciclos expansivos oportunistas por presidente.

| Aplicaron el ciclo oportunista | | | | No aplicaron el ciclo oportunista | | | |
|--------------------------------|-------------|-----------|------------------|-----------------------------------|-------------|-----------|------------------|
| Presidente | Partido | Periodo | Mantuvo su poder | Presidente | Partido | Periodo | Mantuvo su poder |
| Misael Pastrana Borrero | Conservador | 1970-1974 | No | Alberto Lleras Camargo* | Liberal | 1958-1962 | No |
| Julio César Turbay Ayala | Liberal | 1978-1982 | No | Guillermo León Valencia* | Conservador | 1962-1966 | No |
| Belisario Betancur Cuartas | Conservador | 1982-1986 | No | Carlos Lleras Restrepo* | Liberal | 1966-1970 | No |
| Virgilio Barco Vargas | Liberal | 1986-1990 | Sí | Alfonso López Michelsen | Liberal | 1974-1978 | Sí |
| Ernesto Samper Pizano | Liberal | 1994-1998 | No | César Gaviria Trujillo | Liberal | 1990-1994 | Sí |
| Álvaro Uribe Vélez 1 | — | 2002-2006 | Sí | Andrés Pastrana Arango | Conservador | 1998-2002 | No |
| Álvaro Uribe Vélez 2 | — | 2006-2010 | Sí | | | | |
| Juan Manuel Santos Calderón 1 | — | 2010-2014 | Sí | | | | |
| Juan Manuel Santos Calderón 2 | — | 2014-2018 | — | | | | |

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (s. f.) y Banco de la República (s. f.). * Presidentes en el Frente Nacional —no tenían incentivos para aplicar el ciclo—.

Además, en la tabla 3 se muestra si esa medida o esa circunstancia de realizar un gasto por encima de la tendencia funcionaron para reelegir el gobierno o mantener el partido en el periodo siguiente: cuatro de ocho presidentes (50%) aplicaron el ciclo, les sirvió; mientras que dos de tres presidentes (67%) que no aplicaron el ciclo mantuvieron su partido en el poder. En otras palabras, se quiso ver si la respuesta de los votantes ante un posible ciclo oportunista fue mantener el poder de los políticos o si realmente tuvo poco efecto.

Primero, se observa que ocho de los catorce periodos presidenciales que hubo entre 1960 y 2016 gastaron por encima de la tendencia en el año preelectoral, y los seis restantes gastaron menos; sin embargo, se deben excluir los tres presidentes que estuvieron entre 1958 y 1970, pues ellos claramente no tenían incentivos para aplicar el ciclo oportunista y mantenerse en el poder —obligatoriamente se cambiaría de partido al periodo siguiente—. En estos términos, existiría evidencia *a priori* de que se han aplicado ciclos oportunistas, pues ocho de once presidentes que tenían incentivos para hacerlo lo hicieron. Esto, sin embargo, se comprueba formalmente más adelante con los modelos Arima y UCM.

Ahora bien, ¿qué tanto ha funcionado gastar más que la tendencia o generar ciclos expansivos en el periodo electoral? La evidencia parece indicar que no es muy útil. Solo cuatro presidentes de los ocho que aplicaron el ciclo expansivo mantuvieron su poder o el de su partido, y de los tres que no lo aplicaron —fueron recesivos— dos mantuvieron a su partido. Según esto, la evidencia parece indicar que los individuos no perciben los ciclos expansivos del gasto o que, si los perciben, no los toman en cuenta al momento de votar.

Realizando una estimación formal para comprobar la existencia de ciclos políticos, se modeló la serie del componente cíclico del gasto por la metodología de Box-Jenkins (1973) de los modelos Arima, en este caso, con un modelo Arimax que incluye exogeneidades. Se propusieron dos modelos, elegidos por los criterios de teoría económica, criterio bayesiano Schwarz y el error cuadrático medio:

— ARMAX (1, 1)

— ARMAX (0, 1)

Se muestran los dos modelos, tanto para el análisis de *ciclos oportunistas* y *partidistas*, pero se decidió interpretar los resultados del modelo Arimax (1, 1), pues a pesar de tener un mayor coeficiente en el criterio bayesiano Schwarz, tiene un menor error cuadrático medio y es más acorde con la teoría económica al aplicar el hecho estilizado de que, al ser una serie macroeconómica, debería tener componentes autorregresivos (véase tabla 3).

Tabla 3. Resultados ciclos probados.

| | Oportunista | | Partidista | |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|
| | ARMA (0,1) | ARMA (1,1) | ARMA (0,1) | ARMA (1,1) |
| ANC | 2.426*** (0.583) | 2.431*** (0.579) | 2.196*** (0.484) | 2.327*** (0.624) |
| Crisis | -3.479*** (0.487) | -3.529*** (0.472) | -3.393*** (0.499) | -3.365*** (0.469) |
| Frente Nacional | -0.545 (0.479) | -0.618 (0.546) | -0.377 (0.437) | -0.393 (0.5) |
| Periodo 3 | 0.087 (0.0978) | 0.0784 (0.122) | | |
| Liberal | | | -0.446 (0.291) | -0.496 (0.306) |
| Rezago MA | 0.843*** (0.112) | 0.751*** (0.138) | 0.733*** (0.123) | 0.565*** (0.164) |
| Rezago AR | | 0.183 (0.175) | | 0.278 (0.182) |
| Constante | 0.091 (0.224) | 0.107 (0.258) | 0.344 (0.228) | 0.374 (0.259) |
| Sigma | 0.626*** (0.0465) | 0.622*** (0.0479) | 0.615*** (0.058) | 0.605*** (0.056) |
| Observaciones | 57 | 57 | 57 | 57 |

Nota: errores estándar en paréntesis, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: elaboración propia.

6.3.1 Oportunista

Se encuentra, primero, que estar en año preelectoral tiene un efecto positivo, pero no significativo sobre el ciclo del gasto, mostrando evidencia de que no hay *ciclo oportunista*. Esto es acorde con los resultados encontrados por Torres (2014) y Escobar (1996), que tampoco encontraron evidencia de la existencia de este tipo de ciclos en Colombia para periodos de tiempo cercanos al aquí estudiado y que obtienen resultados similares, tanto en el signo como en la significancia a los aquí obtenidos.

6.3.2 *Partidista*

Al probar la existencia del *ciclo partidista* se encontró que los presidentes del partido o de corte liberal han generado ciclos menos expansivos del gasto que los gobernantes del partido Conservador. Esto, con una confianza al 89,4%, la cual resulta mayor que la encontrada al respecto de los *ciclos oportunistas*. Este resultado, sin embargo, va en contra de la teoría ideológica de ambos partidos, de acuerdo con la cual los liberales deberían gastar más que los conservadores.

Por otro lado, las *dummies* correspondientes a las intervenciones —ANC y crisis— fueron ambas significativas y con los signos esperados. La Asamblea Nacional Constituyente generó una intervención de impulso significativa por encima de la tendencia y la crisis un efecto negativo y significativo en el ciclo. La variable de control del Frente Nacional mostró un coeficiente negativo, pero no significativo.

6.4 Modelo de componentes no observables (UCM)

Las estimaciones de los modelos de componentes no observables, tanto para el ciclo oportunista como para el ciclo partidista, muestran que el componente cíclico es no significativo a un nivel de confianza de 90%, dicha no significancia está en línea con los resultados expuestos por Álvaro Moreno (1998) al no encontrar significancia estadística para determinar la existencia de ciclos político-económicos de tipo alguno. Por otra parte, el componente tendencial con estructura de caminata aleatoria es significativa, lo que afirma que el gasto público en Colombia, pese a que cuenta con una tendencia, es estocástica, es decir, está determinada, en parte, por *shocks* aleatorios en cada punto del tiempo. Lo anterior no muestra evidencia clara sobre la existencia de un ciclo en el gasto público colombiano entre 1960 y 2016.

En lo concerniente a las variables de interés que buscan determinar la existencia de influencias partidistas u oportunistas sobre el comportamiento del gasto público, se obtiene un resultado no significativo en la variable propuesta para capturar el posible efecto de una dinámica oportunista sobre el gasto; por otra parte, se encuentra que si existe evidencia que sugiere la influencia de una dinámica partidista sobre el comportamiento del gasto en Colombia, dicha influencia va en línea con los resultados previos propuestos por Escobar (1996) al encontrar que los partidos conservadores tienden a tener un mayor déficit fiscal en épocas preelectorales.

[235]

En el caso de las variables de control, como lo son la que controla por Asamblea Nacional Constituyente, la crisis económica de 1999 y el Frente Nacional, todas ellas muestran resultados que se encuentran tanto en línea con los obtenidos mediante el modelo Arima propuesto anteriormente, como con sus signos esperados, con la excepción de la variable que controla por el Frente Nacional, cuyo signo es el esperado y concuerda con el obtenido en la estimación que parte del Arima, pero que al estimar por componentes no observables el efecto oportunista da significativo, contrario a lo obtenido al ser estimado con el efecto partidista y los múltiples modelos Arima.

Tabla 4. Resultados UCM.

| | Oportunista | Partidista |
|---|---------------------------------|----------------------------------|
| ANC | 2.310*** | 2.378*** |
| Crisis | -3.271*** -0.552 | -3.181*** -0.52 |
| Frente Nacional | -1.737** -0.858 | -1.143 -0.868 |
| Periodo 3 | -0.0859 -0.148 | |
| Liberal | | -0.656** -0.322 |
| Ciclo | | |
| Frecuencia | 0.344*** -0.113 | 0.356*** -0.0993 |
| Damping | 0.773*** -0.1 | 0.774*** -0.0866 |
| Var (nivel) | 0.522*** -0.176 | 0.469*** -0.148 |
| Var (ciclo) | 0.134 -0.173 | 0.134 -0.143 |
| Observaciones | 57 | 57 |
| Nota: errores estándar en paréntesis, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1 | | |

Fuente: elaboración propia.

Por último, de acuerdo con los resultados que provee la estimación del componente cíclico que se representan en la frecuencia, la varianza del ciclo y un factor de amortiguación, Stata provee la facilidad de estimar fácilmente,

a partir de la frecuencia estimada del ciclo y el factor de amortiguación, el periodo. Para el modelo de componentes no observables utilizado para estimar el gasto público en el presente estudio el periodo estimado del ciclo fue de dieciocho años. Cabe resaltar que el componente cíclico sobre el cual esta estimación se basa fue no significativo.

Conclusiones

El objetivo inicial de este estudio consiste en dos puntos principales: encontrar evidencia de que en Colombia existen ciclos políticos del gasto, es decir, que se cumplen ciclos por el hecho de ocurrencias y decisiones políticas; y para comprobarlo, evaluar la existencia de ciclos expansivos en el gasto, dados los tipos de CPE planteados en la teoría: *ciclos oportunistas* y *partidistas*.

Los principales resultados del estudio, tras usar diferentes metodologías que estudian los ciclos en las series de tiempo, fueron los siguientes: no se encontró evidencia de que existan *ciclos políticos oportunistas* en el gasto, pues hay efectos cruzados con los diferentes modelos —Arima y UCM— en el hecho de que en el periodo preelectoral los gobernantes gastan más que en el total del periodo gubernamental restante y además la evidencia no tiene significancia estadística. Esto concuerda con lo encontrado en Escobar (1996) y Torres (2014) para Colombia.

[237]

Análogamente, se encuentra con nivel de significancia mayor, sin ser contundente, que los gobernantes del Partido Liberal generan políticas fiscales menos expansivas que los del Partido Conservador. Con esto, aunque tampoco se puede concluir que existan *ciclos partidistas* en Colombia, por la todavía poco concluyente significancia estadística, se nota una tendencia de que el país se ajusta más hacia un *ciclo partidista* que uno *oportunista*. Sin embargo, el hecho que los liberales gasten menos que los conservadores va en contra de la teoría ideológica de ambos partidos, tal como lo referencia la tabla 1. Esto también lo encuentra Torres (2014) con el gasto y Escobar (1996) con el déficit fiscal, este último encontrando evidencia significativa. Entonces, a pesar de que hay más evidencia a favor de un *ciclo partidista* en Colombia en lugar de uno *oportunista*, el sentido del ciclo no concuerda con lo que debería ocurrir de acuerdo con las ideologías de los partidos.

Esta evidencia podría indicar ciertas hipótesis: por un lado, el hecho de que el sistema político colombiano no produzca incentivos para generar

ciclos expansivos del gasto, puesto que no es de tanto interés para los políticos perpetuar el poder de su partido; también podría indicar que los ciudadanos colombianos ignoran, a propósito o de forma inconsciente, las desviaciones del gasto por encima o por debajo de la tendencia. Por otro lado, así como indican Brandice Canes-Wrone y Christian Ponce de León (2015), al igual que James Alt y Shanna Rose (2007), el margen de maniobra del Poder Ejecutivo para generar ciclos expansivos en la economía puede estar limitado por la institucionalidad y el equilibrio de poderes.

En Colombia, por ejemplo, la Ley de Garantías (Ley 996 de 2005), que congela las contrataciones gubernamentales por seis meses antes de las elecciones presidenciales y que genera también otras restricciones presupuestales, puede ser actualmente un mecanismo institucional efectivo para evitar la existencia de ciclos políticos económicos. Aunque la injerencia del presidente puede ser alta, no puede pasar por encima de otras instituciones que también detentan poder. En el último índice de calidad institucional elaborado por la Red Liberal de América Latina (Relial, 2021) Colombia ocupó el puesto 10 entre 34 países evaluados en Latinoamérica.

[238] Los resultados encontrados constituyen un aporte a la literatura de los CPE. Primero, porque los estudios al respecto para Colombia son escasos, muchos tienen vigencia limitada, mientras que otros se hacen en el ámbito cualitativo y ninguno recoge varios enfoques metodológicos para observar y analizar los ciclos. Este estudio, al modelar los efectos en la serie del ciclo del gasto y no del gasto en niveles o del déficit fiscal, constituye un análisis diferente más enfocado al componente cíclico, que es el más importante para estudiar si existen CPE. Además, aporta robustez a los resultados al tomar en cuenta otros enfoques metodológicos como los modelos de componentes no observables y el análisis espectral.

Con respecto a las limitaciones de este estudio, cabe resaltar que al tomarse un periodo de 57 años (1960-2016), el cual no es corto, pero que recoge 14 periodos presidenciales, de los cuales 4 fueron en el Frente Nacional y que pueden distorsionar los incentivos para realizar *ciclos oportunistas*, los resultados pudieron haber sido más completos si se hubiera tomado una serie más larga, tal como se hace en los trabajos de Torres (2014) y López, Gallón y Fresard (2002) desde la década de 1929. Adicional a esto, este trabajo no toma en cuenta los análisis de política monetaria y ciclo económico del producto, por el suceso de la independencia del Banco

de la República desde 1991. Con el fin de observar más a profundidad la injerencia de la política económica sobre el ciclo económico sería necesario tomar en cuenta todos estos aspectos.

Por último, el presente estudio sirve como precedente para futuras investigaciones sobre los CPE, especialmente en Colombia. Primero, podría analizarse el efecto de la política monetaria en el ciclo económico del producto, observando si tuvo algún efecto el suceso de la independencia del Banco de la República; además, podrían evaluarse los efectos de un ciclo políticos sobre la inflación. También, ahondando más en el estudio del gasto, podría analizarse, dividiendo por los rubros del gasto —gasto social, inversión, funcionamiento y servicio de deuda— si existe una mayor evidencia de aplicación de ciclos políticos en alguno de los tipos de gasto.

Referencias bibliográficas

1. Alesina, Alberto & Sachs, Jeffrey. (1988). Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking*, 20 (1), pp. 63-82. <https://doi.org/10.2307/1992667>
2. Alesina, Alberto. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal Of Economics*, 102 (3), pp. 651-678. <https://doi.org/10.2307/1884222>
3. Alogoskoufis, George. (1992). Monetary Accommodation, Exchange Rate Regimes and Inflation Persistence. *Economic Journal*, 102 (412), pp. 461-480. <https://doi.org/10.2307/2234285>
4. 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.
5. Banco de la República. (s. f.). *Estadísticas económicas* [Base de datos]. <https://totoro.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/>
6. Banco Mundial. (s. f.). *Indicator Data. Economía y crecimiento*. [Base de datos]. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
7. Berlemann, Michael & Markwardt, Gunther. (2006). Variable Rational Partisan Cycles and Electoral Uncertainty. *European Journal of Political Economy*, 22 (4), pp. 874-886. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.08.004>
8. Bermeo, Mireya. (2014). Determinantes del tamaño del Estado. El caso colombiano [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.
9. Bidegain, Mario y Diaz, Álvaro. (2011). *Análisis estadístico de datos climáticos*. Montevideo: Universidad de la República. <http://docplayer.es/80765229-Analisis-estadistico-de-datos-climaticos.html>

10. Box, G. E. P., & Jenkins, G. M. (1973). Some Comments on a Paper by Chatfield and Prothero and on a Review by Kendall. *Journal of the Royal Statistical Society*, 136 (3), pp. 337-352. <https://doi.org/10.2307/2344995>

11. Cagan, Phillip. (1956). The Monetary Dynamics of Hyperinflation. In: Friedman, Milton (Ed.). *Studies in the Quantity Theory of Money* (pp. 25-117). Chicago: University of Chicago.

12. 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

13. Chatfield, Christopher. (2003). *The Analysis of Time Series: An Introduction*. Boca Raton: Chapman and Hall. <https://doi.org/10.4324/9780203491683>

14. Escobar, Andrés. (1996). Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1950-1994. *Coyuntura Económica*, 26 (1), pp. 115-141.

15. Harvey, Andrew & Trimbur, Thomas. (2003). General Model-Based Filters for Extracting Cycles and Trends in Economic Time Series. *The Review of Economics and Statistics*, 85 (2), pp. 244-255. <https://doi.org/10.1162/003465303765299774>

16. Harvey, Andrew. (1989). *Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107049994>

17. Hibbs, Douglas. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71 (04), pp. 1467-1487. <https://doi.org/10.1017/s0003055400269712>

[240]

18. Hibbs, Douglas. (1987). *The American Political Economy. Macroeconomics and Electoral Politics*. Cambridge: Harvard University. <https://doi.org/10.4159/9780674038639>

19. Hodrick, Robert J. & Prescott, Edward. (1980). *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*. Pittsburgh: Northwestern University.

20. Lessa, Carlos. (1973). La evolución del concepto de la política económica. *Cepal*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44514>

21. Lindbeck, Assar. (1976). Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review*, 66 (2), pp. 1-19.

22. López, Mauricio; Gallón, Santiago y Fresard, Christian. (2002). El ciclo político-económico en Colombia, 1925-1999. *Lecturas de Economía*, 56, pp. 7-30. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n0a3261>

23. MacRae, C. Duncan. (1977). A Political Model of the Business Cycle. *Journal Of Political Economy*, 85 (2), pp. 239-263. <https://doi.org/10.1086/260561>

24. McCallum, Bennett. T. (1988). Real Business Cycle Models. *NBER Working Paper*, 2480. <https://doi.org/10.3386/w2480>

25. Milesi-Ferretti, Gian Maria; Perotti, Roberto & Rostagno, Massimo. (2002). Electoral Systems and Public Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (2), pp. 609-657. <https://doi.org/10.1162/003355302753650346>

26. Moreno, Álvaro. (1998). Ciclo político y política económica: Un análisis del caso colombiano 1930-1995. *Informe Financiero*, 2, pp. 13-72.
27. Nordhaus, William. (1975). The Political Business Cycle. *The Review Of Economic Studies*, 42 (2), 169-190. <https://doi.org/10.2307/2296528>
28. O'Toole, Francis & Strobl, Eric. (1995). Compulsory Voting and Government Spending. *Economics & Politics*, 7 (3), pp. 271-280. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00115.x>
29. Ossa, Isabela. (2014). Ciclos político-económico-electorales y su incidencia en los niveles de pobreza en el marco de la competencia por el poder. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, D. C.
30. Persson, Torsten & Tabellini, Guido. (1999). Political Economics and Macroeconomic Policy. In: John B. Taylor and Michael Woodford (Eds.). *Handbook of Macroeconomics vol. 1 part C* (pp. 1397-1482). Amsterdam: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0048\(99\)10035-1](https://doi.org/10.1016/S1574-0048(99)10035-1)
31. Red Liberal de América Latina (Relial). (2021). Índice de calidad institucional. La pandemia. Una oportunidad para mejorar el futuro. <https://www.flipbookpdf.net/web/site/c97fa3cfc7a1dd2037fb54c9fbbf5202bd3f1978FBP20727576.pdf.html#page/1>
32. Rogoff, Kenneth & Sibert, Anne. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review Of Economic Studies*, 55 (1), pp. 1-16. <https://doi.org/10.2307/2297526>
33. Rogoff, Kenneth. (1994). Equilibrium Political Budget Cycles. *Monetary and Fiscal Policy*, 80 (1), pp. 21-36.
34. Torres, Alejandro. (2014). *Análisis de los ciclos políticos en Colombia entre 1926-2010 y sus efectos sobre el desempeño económico*. [Tesis inédita de pregrado]. Universidad del Valle, Santiago de Cali.
35. Vergne, Clémence. (2009). Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditures in Developing Countries. *European Journal of Political Economy*, 25 (1), pp. 63-77. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2008.09.003>



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

7.5 x 8 cm

2022

Medellín



El proceso necropolítico de la migración forzada. Una conceptualización de la producción y administración del refugio en el siglo XXI

Ariadna Estévez (México)*

Resumen

El artículo propone la teoría del *proceso necropolítico de la migración forzada*, la cual se refiere al conjunto de políticas, leyes, instituciones, discursos políticos y mercados legales e ilegales encaminados a producir ganancia de la muerte y el desplazamiento de personas en un contexto legal en el que la devastación de los hábitats es legal pero la movilidad es un delito. El proceso necropolítico de migración forzada se basa en la construcción paulatina de aparatos burocráticos, discursos, políticas y estrategias que garantizan que la gente pobre y racializada deje de ser un obstáculo para el capitalismo extractivista y el hiperconsumo. Esos aparatos instrumentalizan el terror político y criminal para matar a las comunidades que se oponen y dejar morir a quienes sobreviven y logran desplazarse en busca de protección internacional o un hábitat viable.

[243]

Palabras clave

Teoría Política; Migración Forzada; Asilo; Extractivismo; Necropolítica; Régimen Internacional de Refugio.

Fecha de recepción: junio de 2021 • **Fecha de aprobación:** enero de 2022

Cómo citar este artículo

Estévez, Ariadna. (2022). El proceso necropolítico de la migración forzada. Una conceptualización de la producción y administración del refugio en el siglo XXI. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 243-267. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a10>

* Licenciada en Periodismo y Medios de Comunicación. Magíster en Sociología Política. Doctora en Derechos Humanos. Profesora investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Correo electrónico: aestevez@unam.mx - Orcid: 0000-0002-5861-3956 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=hHk4TF8AAAAJ>

The Necropolitical Process of Forced Migration. A Conceptualization of Refuge Production and Management in the 21st Century

Abstract

The article presents the theory of the necropolitical process of forced migration, which refers to the set of policies, laws, institutions, political discourses and legal and illegal markets aimed at producing profit from death and the displacement of people. This occurs in a legal context in which the devastation of habitats is legal but mobility is a crime. The necropolitical process of forced migration is based on the progressive construction of bureaucratic apparatuses, discourses, policies and strategies that guarantee that poor and racialized people cease to be an obstacle to extractivist capitalism and hyperconsumption. These devices use political and criminal terror to kill the communities that oppose them and let those who survive and manage to move in search of international protection or a livable habitat die.

Keywords

Political Theory; Forced Migration; Asylum; Extractivism; Necropolitics; Refugees International Regime.

[244]

Introducción

El desplazamiento no es una decisión individual tomada con el propósito de aprovechar los miserables programas sociales de países ricos. Los proyectos de migración individual no comienzan el día que una mujer con su hijo o hija adolescentes cierra la puerta tras de sí para ir a Estados Unidos con la esperanza de evitar que su hijo se una a la *mara* o que su hija sea secuestrada y traficada. La migración en masa es el resultado residual de una estrategia para deshabitar espacios geográficos ricos en recursos naturales mediante la instrumentalización de tecnologías de muerte que son a su vez lucrativas para la economía criminal, como la violencia criminal y de pandillas, y el tráfico sexual, de órganos y de drogas. Una vez producida, se utiliza la legislación y las instituciones del asilo para gestionar la movilidad, criminalizando e impidiendo el tránsito y la reubicación de las personas desplazadas por los proyectos extractivistas. La migración forzada, pues, no es fortuita: se produce y administra.

El objetivo de este artículo es argumentar y fundamentar la teoría del proceso necropolítico de la migración forzada, es decir, el conjunto de políticas, leyes, instituciones, discursos políticos y mercados legales e ilegales encaminados a producir ganancia de la muerte y del desplazamiento de personas en un contexto legal en el que la devastación de los hábitats es legal pero la movilidad es un delito. El proceso necropolítico de migración forzada se basa en la construcción paulatina de aparatos burocráticos, discursos, políticas y estrategias que garantizan que la gente pobre y racializada deje de ser un obstáculo para el capitalismo extractivista y el hiperconsumo. Esos aparatos instrumentalizan el terror político y criminal para matar a las comunidades que se oponen y dejar morir a quienes sobreviven y logran desplazarse en busca de protección internacional o un hábitat viable.

[245]

Para desarrollar esta propuesta teórica, el artículo primero examina la idea poscolonial del necropoder y se propone que no solo está en el tercer mundo, sino en el primero también, expresado en países como Estados Unidos, pero también en instituciones supranacionales dominadas por el primer mundo.¹ Luego se caracterizan las facetas de la producción

¹ Si bien el artículo no soslaya la agencia y la capacidad de decisión de los migrantes en la decisión de dejar sus países y emprender un proyecto migratorio, el enfoque de esta conceptualización es intencionalmente estructural. Para dar la visión subjetiva de este proceso se habría requerido un trabajo de investigación con migrantes —entrevistas, etnografías y cuestionarios—. Tal trabajo sería más un

y la administración de migración forzada, analizando cada una de sus necropolíticas que se ejemplifican con el caso de México y la migración transnacional en sus fronteras norte —producción— y sur —administración—.

1. Entendiendo el espacio neocolonial del necropoder

A Achille Mbembe (2011) se le atribuye el concepto de necropolítica. Afirma que la proliferación de armas y la existencia de mundos de muerte en África son un indicador de que existe una política de la muerte —necropolítica— en lugar de una política de la vida —biopolítica—. Mbembe examina cómo el derecho soberano de matar se reformula en las sociedades donde el estado de excepción es permanente. Para él, «la última expresión de la soberanía reside en el poder y en la capacidad de decidir quién puede vivir y quién puede morir» (p. 19). Matar y dejar vivir constituyen los límites de la soberanía, sus atributos fundamentales. Ejercer la soberanía es «ejercer el control sobre la mortalidad y definir la vida como la demostración y la manifestación del poder» (p. 20).

[246] El espacio neocolonial es fundamental para distinguir la biopolítica de la necropolítica porque el espacio es la materialización de la violencia neocolonial (Fanon, 2012). El espacio social es una construcción social que permite entender cómo el poder ordena y organiza la geografía en función de la clase y de la acumulación de capital en un tiempo determinado (Harvey, 2006, pp. 135-146; Lefebvre, 2013), y cómo los sujetos lo perciben y viven según sus experiencias previas y sus individualidades racializadas y de género (Massey, 2008, p. 262). El espacio social se vuelve neocolonial a partir de lo que Edward W. Soja (2009) denomina «la organización política del espacio», es decir, la injusticia espacialmente determinada por la nacionalidad, la raza, la etnia, el género y la clase.

Los lugares en los que se lleva a cabo la extracción de recursos naturales, la segregación legal de minorías —guetos—, el encierro masivo de sujetos racializados —cárceles y centros de detención de migrantes— y actividades criminales de gran escala —narcotráfico, trata sexual y tráfico de personas— son de injusticia espacial donde se materializa la violencia

enfoque antropológico y no uno internacionalista como este. Además, hay una postura ética frente a aquel tipo de trabajos, pues parece extractivista: mientras los investigadores extraen información de sus testimonios, los migrantes no obtienen nada a cambio. Si bien esta es una postura debatible, en esta investigación es un eje rector.

neocolonial, es decir, la relación de dominio en la que unos extraen y otros son desposeídos. Si el espacio neocolonial es un factor que distingue al necropoder del biopoder, esto implica que el necropoder no es exclusivo de las geografías del tercer mundo, ni que en el primer mundo el poder sobre la vida y la muerte se ocupe solo de crear estilos de vida en los países del primer mundo y sus instituciones supranacionales e internacionales. El derecho y no el estado de excepción son tecnologías que contribuyen a la creación de esa espacialización necropolítica neocolonial.

La filósofa eslovena y crítica de arte Marina Gržinić (Gržinić y Tatlić, 2014), la escritora española Clara Valverde Gefaell (2016), la académica estadounidense Lauren Berlant (2011), las feministas Naa Oyo Kwate y Shatema Threadcraft (2017), y el pedagogo canadiense Henry Giroux (2009; 2014) han adaptado el pensamiento necropolítico a realidades del primer mundo. Ellos han utilizado el concepto del necropoder para analizar la administración de la muerte en el así llamado segundo mundo —países exsocialistas— y el cuarto mundo —espacios urbanos donde habitan los migrantes, los extremadamente pobres y las minorías étnicas—. En estos contextos, el necropoder instrumentaliza la enfermedad, el abandono social, el encierro y el acoso policíacos racialmente determinados, y las fronteras legales y simbólicas (Berlant, 2011; Giroux, 2014, abril 8; Gržinić y Tatlić, 2014; Valverde, 2016; Kwate y Threadcraft, 2017).

[247]

En primer lugar, Gržinić y Tatlić (2014) afirman que la biopolítica es la conceptualización específica de la gubernamentalidad neoliberal exclusivamente reservada para el primer mundo, pues en el segundo mundo —el de los países ahora exsocialistas— y en el tercer mundo —Asia, África y América Latina— el capital ha transformado la regulación de la vida en la regulación de la muerte dentro de condiciones extremas. La necropolítica transforma la perspectiva de la regulación de la vida en regulación de la muerte, haciendo de la vida una simple existencia debajo del nivel de vida más básico. Para Gržinić y Tatlić (2014) hay diferencias significativas entre biopolítica y necropolítica. Con la primera se controla la vida para garantizar un «buen estilo de vida», mientras que con la segunda se abandona la estructura de regulación de esta —servicios de salud y educativos—, y lo que se controla, usa y capitaliza es la muerte a través de la máquina de guerra.

En segundo lugar, Giroux (2009; 2014, abril 8) define a Estados Unidos como una suerte de necropoder cuando lo compara con un *zombie*, un ser

que «está hipermuerto pero sigue vivo como un avatar de la muerte y la crueldad». Para él, el *zombie* proporciona:

Una metáfora apta para una nueva forma de autoritarismo en el que la autogratificación imbécil se convierte en una norma sancionada, y los asuntos públicos colapsan en el ámbito de la ira y la rabia privatizadas. La ley del mercado ofrece al hipermuerto una oportunidad de ejercer un poder sin precedente en la sociedad americana, reconstruyendo la cultura cívica y política casi completamente al servicio de una política que alimenta la división amigo/enemigo (Giroux, 2009, p. 2).

En tercer lugar, Berlant (2011) retoma la idea de soberanía de Mbembe para proponer que en Estados Unidos las minorías raciales son condenadas a una «muerte lenta». La muerte lenta se refiere al «desgaste físico de una población, en el sentido de su deterioro físico, entendido como la condición que determina su experiencia y su existencia histórica» (p. 117). Berlant ejemplifica la muerte lenta con la obesidad dentro de la comunidad afroamericana.

[248] En cuarto lugar, Kwate y Threadcraft (2017) retoman a Mbembe al proponer el concepto de «morir lento» para describir los factores difusos y ambientales de la política policial de «parar y cachear», lo cual empieza con simples encuentros individuales y escala hasta abarcar toda la comunidad afroamericana, produciendo cuerpos disfuncionales que esperan la muerte.

En quinto y último lugar, Valverde (2016) afirma que el neoliberalismo ha desmantelado el Estado social en España a través de la gubernamentalidad neoliberal, el estado de excepción y las técnicas de autogobierno. Esto lleva automáticamente a la necropolítica, la cual define como una política en la cual la vida es objeto de «cálculos, se deja morir a los no rentables (dependientes, enfermos crónicos, ancianos, personas sin techo) y se los culpa de su propia situación, de ser una carga para la sociedad y de no ser emprendedores» (p. 23). En estricto sentido, la definición de Valverde es incorrecta, pues está definiendo rasgos de la biopolítica, en particular, lo que Foucault denominó «tanatopolítica». Al respecto, Jemima Repo (2016) afirma que la tanatopolítica es la parte oculta y criminal de la biopolítica, la que administra la muerte bajo el imperativo racista de dejar morir. Para efectivamente conceptualizar un necropoder del primer mundo, Valverde tendría que haber enfatizado el consorcio de poder estatal con entidades privadas produciendo o sacando ganancia de la muerte. En vez de eso, ella analiza la tanatopolítica de la gubernamentalidad neoliberal de la seguridad social.

Lo que distingue a la necropolítica de la biopolítica no es la parte de «hacer morir», sino el análisis de poder y estructural de la relación entre poder colonial y sujetos y naciones subalternos en espacios y geografías de la neocolonialidad, las actividades extractivistas que se benefician de la muerte de los pobres y los sujetos desechables (Estévez, 2018b). Esto es lo que falta en el análisis de Valverde. Sin embargo, es de reconocerse que ella, en contraste otros colegas del primer mundo, enfatiza una característica que es central para diferenciar el necropoder del primer y tercer mundos, y entender el papel del derecho para el necropoder en países ricos: la espacialización neocolonial de la violencia y la desechabilidad a través del Estado de derecho, en vez del estado de excepción.

Los que controlan la ciudad por medio de las leyes, la policía, y que además son dueños del suelo, de los edificios y negocios hacen todo lo posible para que su uso social y comercial sea el «legítimo», o sea, el que les dé beneficios. Al mismo tiempo controlan y manipulan la acción social. Los que tienen el poder definen qué significa cada espacio, quién puede utilizarlo y excluyen a los que llevan a cabo las acciones consideradas «malas» (como dormir en un cajero). A través de leyes y normas (las normas son más dañinas que las leyes porque no están escritas y están interiorizadas por gran parte de la población), se define cómo se debe utilizar el espacio para reforzar «lo que está bien» y lo «que está mal» para imponer la ideología neoliberal y el «sentido común» (Valverde, 2016, p. 28).

[249]

En lo que en este artículo concierne, se busca teorizar el necropoder del primer mundo partiendo también de Mbembe y su visión de la soberanía como el poder de administrar muerte, y de la consideración espacial de Valverde; sin embargo, se asume que este necropoder no se aplica a través de la ilegalidad, la criminalidad o el estado de excepción como en países del tercer mundo; asimismo, se deslinda de las teorizaciones discutidas hasta ahora que conceptualizan la soberanía de administrar muerte como una serie de tecnologías de dominación y de autogobierno dirigidas a los cuerpos racializados para abandonarlos, amenazarlos y exterminarlos paulatinamente, instrumentalizando el odio y la crueldad social para lograrlo.

Aquí se propone que el necropoder del primer mundo es la soberanía de administrar muerte a través de la adherencia al Estado de derecho y a la espacialidad neocolonial que este crea o enfatiza, no simplemente para disciplinar o aniquilar cuerpos racializados, sino para lucrar con su muerte o las condiciones que eventualmente derivan en muerte. Es la aplicación

del Estado de derecho para la subjetivación y creación de espacios de neocolonialidad que reproducen capital a partir de la criminalización que deriva en encierro y odio, el abandono que conduce al uso de drogas y enfermedades, y el envenenamiento y erosión de hábitats que lleva a condiciones de salud adversas y crónicas.

Aquí se sostiene que el necropoder en los países ricos y sus instituciones globales es el poder soberano de hacer morir según las líneas de clase, raza, etnia, nacionalidad, género y clase, no dentro de estados de excepción, sino bajo el imperio de la ley. Se denomina a este necropoder del primer mundo el *necropoder del imperio de la ley*, porque los países del primer mundo y las instituciones de la gobernanza global que controlan dicen orientar sus acciones con los principios legales del Estado de derecho: responsabilidad, leyes justas, gobierno abierto, justicia accesible. Las políticas y decisiones del necropoder del primer mundo podrían no ser justas ni humanas, pero siempre son legales. En el primer mundo y sus instituciones, el necropoder trabaja no por encima ni por debajo de la ley, sino a través de ella. Al igual que la necropolítica en el tercer mundo, el necropoder del imperio de la ley conduce a situaciones que conducen a la muerte, como la deportación de refugiados y el cierre de fronteras seguras. Hacer morir es legal.

[250]

El necropoder del imperio de la ley tiene tres características: el formalismo legal basado en la primacía del principio *pro morituri* como medio de interpretación; su implementación nacional mediante la legitimidad impuesta por la gobernanza global; y la producción nacional e internacional de normas y categorías legales que justifican y legitiman medidas que conducen a la muerte, necropolíticas como el despoblamiento forzado. El formalismo legal se refiere a las formas en que el razonamiento legal y la resolución de disputas informan un sistema liberal de deducción legal, requiere de principios básicos en un área determinada del derecho y resolver la disputa mediante un razonamiento deductivo basado en los principios iniciales (Clark, 1985, p. 42).

Los discursos legales liberales destacan la importancia de la individualidad y la vida al interpretar la ley bajo el principio consuetudinario *pro persona*, es decir, interpretar la ley de tal forma que aporte el mayor beneficio a los sujetos legales. En cambio, el necropoder del imperio de la ley se adhiere al formalismo legal, pero legisla e interpreta las normas a través de un principio legal necropolítico que aquí se denomina *pro morituri*, es decir, la interpretación jurídica que prioriza condiciones legales que

conducen a la muerte y no a la mayor protección para el individuo. Al igual que el supuesto saludo de los gladiadores al César —*morituri te salutant*—, el necropoder del imperio de la ley legisla e interpreta la ley a través de normas y políticas que conducen a las personas a escenarios mortales, como leyes que facilitan la deportación, cierre de fronteras y militarización, expulsiones masivas, vulnerabilidad infantil debido a la separación familiar y exposición a enfermedades y violencia.

2. La producción necropolítica de la migración forzada

La migración masiva es el resultado residual de estrategias de producción capitalista que los necropoderes utilizan para deshacerse de la gente que habita geografías ricas en recursos naturales renovables y no renovables mientras se benefician de tecnologías mortales como la violencia criminal y de pandillas, y la violencia sexual y de género, las cuales producen muerte lucrativa de hombres y mujeres diferenciadamente. La estrategia principal es el despoblamiento forzado que se da a través de actividades extractivistas centradas en la minería, el *fracking* y la explotación forestal, como se ejemplificará con el caso de México.

El *despoblamiento forzado* es la necropolítica que tiene el fin de deshabitación geografías ricas en recursos naturales renovables y no renovables para su explotación. La migración forzada es solo una de las muchas formas usadas en el proceso de despoblar geografías ricas en recursos naturales, fundamentalmente hidrocarburos y minerales. El necropoder que opera aquí incluye a las oligarquías político-económicas y a las corporaciones transnacionales con sede en esos países. Es un proceso que comienza con proyectos estructurales y de acumulación, a menudo facilitados por la policía o las actividades del crimen organizado, los cuales desplazan o finalmente matan a las personas. Los desplazados forzosos están más expuestos a las pandillas, el crimen organizado y la violencia sexual mientras están en tránsito.

[251]

El despoblamiento forzado es el contexto social y político de lo que Bobby Banerjee (2008) denomina necrocapitalismo, es decir, las prácticas capitalistas o formas de acumulación que involucran desposesión, muerte, suicidio, esclavitud, destrucción de hábitats y la organización y administración general de la violencia. Aun cuando el Estado sigue siendo clave en asegurar la acumulación originaria, no existe una línea clara que divida a este del mercado, pues las fuerzas armadas operan en función de garantizar el capital.

De acuerdo con Mbembe (2000), este tipo de economía es propia de las relaciones de poder coloniales: «En las regiones del mundo situadas en los márgenes de las mayores transformaciones tecnológicas contemporáneas, la deconstrucción material de los marcos territoriales existentes va de la mano con el establecimiento de una economía de coerción que tiene como objetivo destruir poblaciones “superfluas” y de explotar materias primas» (p. 284). Para que este tipo de economía prospere, la «emasculación» del Estado y la aparición de diferentes grupos armados que tienen como objetivo a los civiles son necesarios.

El despoblamiento forzado ocurre en México, empezó en 2006 cuando el entonces presidente Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico. Para 2012, cuando el presidente Enrique Peña Nieto asumió el cargo, la militarización ya estaba generalizada, al igual que la muerte. Tiroteos, decapitaciones, secuestros y masacres en los que participaron autoridades gubernamentales y bandas rivales se volvieron frecuentes, mientras que secuestros, extorsiones, desapariciones forzadas, torturas, persecuciones, feminicidios, violaciones y masacres de civiles se convirtieron en hechos cotidianos. Cuando Peña Nieto dejó el cargo en 2018 la cantidad de muertos (2006-2018) llegaron a 250 000, con casi 40 000 personas reportadas como desaparecidas (Suárez, 2019, febrero 4). Desde que el presidente de izquierda Andrés Manuel López Obrador asumió el poder en diciembre de 2018, durante 2019 la violencia en México continuó sin cesar: 34 582 muertes. Ese año terminó siendo el más violento y sangriento de México desde que comenzó la guerra contra el narcotráfico (Rivera, 2020, enero 21). Las últimas tres administraciones presidenciales han afirmado que las bandas criminales fueron las únicas responsables de estas brutalidades e invirtieron abundantes recursos en seguridad, así como en reformas judiciales y constitucionales, entre otros cambios diseñados para abordar la impunidad y la corrupción.

Sin embargo, ninguna de las medidas impidió la migración forzada hasta 2016. De 2006 a 2016, los mexicanos solicitantes de asilo sumaron 111 176 (Estévez, 2018a). Tan solo en 2015, 51% de las nuevas solicitudes de asilo en Estados Unidos provinieron de México. Esta cifra es equivalente a 19 300 personas (Acnur, 2017), de las cuales solo 657 tenían un asilo afirmativo y 204 un asilo permanente. A finales de 2019, 345 000 personas fueron desplazadas debido al conflicto y la violencia criminal. Solo en 2019 hubo 7100 (IDMC, 2020). La mayoría de las personas desplazadas vivían

en los estados de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero, Guanajuato Baja California, Veracruz y Coahuila (CNDH, 2016). Coincidentemente, todas estas son geografías ricas en minerales, petróleo y nuevas fuentes de energía renovable como el petróleo y el gas *shale*.

Chihuahua alberga la ciudad fronteriza de Juárez, hogar del Cártel de Juárez y la ciudad más violenta del mundo entre 2009 y 2010 (Ortega, 2010, enero 11). El cartel de Los Zetas y el cartel del Golfo controlaban Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas (BBC, 2014, febrero 10). Los Zetas son responsables de miles de las más de 61 000 desapariciones forzadas en el país (Souza, 2020, enero 6) y el Cártel del Golfo tenía a sus líderes protegidos por políticos locales (Rodríguez, 2016, octubre 12). Tan solo Veracruz ocupa el cuarto lugar en la lista de reservas mundiales de gas *shale* y tiene el peor historial del país en violencia contra periodistas (Aristegui Noticias, 2016, agosto 4).

La mayoría de estos estados se encuentran en la frontera entre Estados Unidos y México, a lo largo del lado mexicano de una importante fuente de gas *shale* en Texas conocida como Eagle Ford Shale Basin —Cuenca de Burgos, en el lado mexicano—. Un problema crítico de la explotación del gas *shale* son los costos medioambientales, porque el proceso implica una técnica conocida como *fracking*, la cual utiliza entre 7.6 y 15 millones de litros de agua y productos químicos muy contaminantes (Bessi y Navarro, 2015, diciembre 6). La explotación de gas en México se intensificó poco después de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que permitió a la petrolera estatal Pemex otorgar la participación parcial de corporaciones estadounidenses como Delta y Halliburton. La infraestructura para la explotación de gas *shale* se expandió en Chihuahua, pero no en la medida en que lo hizo en Texas o incluso en el estado fronterizo de Tamaulipas (Correa, 2018, p. 335). No obstante, la explotación de gas de *shale* en la Cuenca de Burgos requiere agua para 27 000 pozos. El agua ya es un recurso escaso en la zona y su uso para el *fracking* afecta las fuentes de agua y otras actividades productivas como la agricultura. La escasez de agua está provocando un aumento de las protestas sociales (Grillo, 2014, abril 29). El Gobierno mexicano ha realizado importantes descubrimientos de petróleo y gas *shale* en el estado de Tamaulipas, «realzando aún más la importancia de la región y ubicándola como un área estratégica para los hidrocarburos a nivel mundial» (Correa, 2018, p. 335).

[253]

Existe una coincidencia espacial entre la desigualdad económica y los flujos globales —la industria maquiladora, la extracción y venta de hidrocarburos, la migración y el crimen organizado transnacional— en los municipios más pobres y violentos de los estados de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila -Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Ojinaga y Ciudad Juárez (Correa, 2015). En el caso del norte de México, las élites han provocado violencia deliberadamente para obligar a las corporaciones a contratar seguridad privada. La violencia del crimen organizado ha desplazado a miles de personas que huyeron a Texas —San Antonio, Austin, Houston, McAllen, Mission o Dallas— (Correa, 2018, p. 337). La mayoría de las víctimas del desplazamiento forzado en México son precisamente personas que resisten la pobreza, la violencia y la devastación ambiental: agricultores, comunidades con economías de autoconsumo, activistas ambientales y de derechos humanos, propietarios de pequeñas empresas, políticos locales y funcionarios gubernamentales y periodistas (CNDH, 2016).

[254]

Una cantidad significativa de desapariciones forzadas y asesinatos en estas áreas involucran al Ejército y a bandas criminales. El feminicidio también ha florecido en estos estados, con el infame caso de Ciudad Juárez en Chihuahua para confirmarlo (Monárrez, 2009). Las mujeres están en la primera línea del activismo ambiental, como Josefina Reyes Salazar, activista por el medio ambiente y los derechos de las mujeres en el Valle de Juárez asesinada en 2010. Sicarios encapuchados la mataron junto con familiares debido a su oposición a la militarización de su ciudad, ubicada en un área rica en gas *shale* que los tejanos querían para un vertedero nuclear en la década de 1990 (Tokar y Oliver, 1998). Se ha demostrado el vínculo entre asesinatos, desapariciones forzadas, feminicidio y desplazamiento con la extracción de gas *shale* en Juárez (Correa, 2015; Mayorga, 2014, agosto 21).

3. La administración necropolítica de la migración forzada

Una vez que producen las condiciones para que exista la migración forzada, los necropoderes del imperio de la ley conducen a los migrantes a través de geografías de muerte donde una red de estados necropolíticos permiten que las bandas criminales contrabandeen, trafiquen, extorsionen y, en última instancia, maten a los migrantes forzados. Aquellos que no mueren en el camino tienen que enfrentar sistemas de asilo y migración de los necropoderes del imperio de la ley bajo el principio legal necropolítico

pro morituri. De esta forma, la administración necropolítica de la gestión migratoria contiene tres estrategias: la *espacialización necropolítica transnacional* del régimen internacional de asilo y migración; la aplicación de las leyes de asilo *pro morituri* a través de los sistemas nacionales de asilo; y el desahucio de migrantes deportados y futuros refugiados en los *bolsones de desechabilidad*.

3.1 Espacialización necropolítica transnacional del derecho internacional de asilo

Europa ha cerrado progresivamente sus fronteras continentales, lo que ha obligado a los migrantes a optar por rutas y países de destino definidos por la disponibilidad en lugar de la proximidad o los lazos culturales. Las rutas transatlánticas están disponibles debido a una red transnacional de corrupción, a canales clandestinos de distribución de productos ilegales — cocaína, principalmente— y a una red global de contrabandistas y grupos del crimen organizado. Mientras América del Norte —Estados Unidos, Canadá e incluso México— se ha convertido en el único destino posible, América Central se ha vuelto una «ruta global» hacia esa región (United Nations Office on Drugs and Crime, 2012). Los migrantes forzados de todo el mundo —África, Asia, Sudamérica y el Caribe— atraviesan un cuello de botella necropolítico plagado de criminalidad y peligros naturales, donde miles mueren y solo unos pocos sobreviven para continuar su viaje. Esto tiene que ver con la acción transnacional del necropoder del imperio de la ley.

[255]

La aplicación distópica del derecho del necropoder del imperio de la ley crea espacios legales permanentemente irregulares que facilitan la muerte lucrativa, de acuerdo con el concepto de la nomósfera, es decir, la espacialización de la ley según ideologías y objetivos específicos (Delaney, 2010). Mientras que las nomósferas están espacializadas de acuerdo con las fronteras estatales y funcionan de manera diferente en el primer y tercer mundo, la espacialización del derecho en la administración de la migración forzada es transnacional. Opera con el denominado «poder en red», una cadena de organizaciones y gobiernos cuyo objetivo es regular y controlar bienes y personas de acuerdo con intereses económicos necoloniales (Hardt y Negri, 2000). La nomósfera necropolítica transnacional es el espacio organizado para la regulación de la muerte lucrativa a través de una red de sistemas legales nacionales permanentemente irregulares, corruptos y funcionales a la muerte. Es una red de nomósferas nacionales necropolíticas

que instrumentalizan la impunidad, el crimen y las condiciones ambientales para la muerte lucrativa de los migrantes.

En los últimos años Europa dejó de recibir solicitudes de asilo en sus embajadas e impuso sanciones al transporte comercial que administra extranjeros sin papeles. La reciente legislación de la Unión Europea establece que las personas que buscan asilo deben solicitarlo en la primera nación europea a la que lleguen, sin la oportunidad de elegir un destino de acuerdo con las redes familiares o los lazos coloniales y culturales. Grecia e Italia —y sus archipiélagos— son los países limítrofes con Asia y África, por lo que reciben y devuelven el grueso de las solicitudes. Sin embargo, lo que ha cancelado la llamada ruta de los Balcanes a Europa es el acuerdo de 2016 entre la Unión Europea y Turquía. El cierre de facto de las fronteras europeas ha dejado a América del Norte como el único destino rico para personas de Asia, África, América del Sur, el Caribe y América Central. Los migrantes forzados de todo el mundo se dirigen hacia Estados Unidos a través de rutas terrestres y marítimas largas y peligrosas: «En lugar de dirigirse al norte de Europa, donde la crisis en el mar ha provocado miles de muertes en el Mediterráneo, varios migrantes [...] ahora eligen volar a través del Atlántico en una ruta que va primero a América Latina y luego al norte a través de México hasta Estados Unidos y Canadá» (Dixon *et al.*, 2018, enero 4).

[256]

Al cruzar el Atlántico llegan a Brasil o Venezuela y se dirigen a Colombia para acceder a las redes criminales que los guían para atravesar Norteamérica. Una vez que llegan a Panamá, consiguen que otro traficante cruce México, que se ha vuelto muy securitizado desde 2018. México detuvo a 2958 migrantes africanos en 2018 (Bonello, 2019, julio 28). Algunos migrantes piden asilo o regularización para evitar ser blanco del crimen organizado. Sin embargo, muchos no quieren quedarse en México. Para los migrantes, México es «la frontera vertical», las condiciones violentas que encuentran los migrantes en la frontera Guatemala-México los acompañan a lo largo de su recorrido por México hacia la frontera norte. México es todo una «zona fronteriza», una frontera vertical de 3500 km con peligros naturales y geográficos y clima extremo (González, 2011). La frontera vertical también está plagada de delincuentes y otros sujetos que ven a los migrantes como «mercancías desechables» (Treviño, 2020), sujetos de muerte lucrativa. Criminales, pandillas, funcionarios migratorios, policías, militares, contrabandistas y traficantes de sexo y trabajo los roban, secuestran, extorsionan, esclavizan o los utilizan para obtener dinero o

venderlos en el comercio ilegal de sexo y órganos (González, 2011). Los cárteles de la droga los obligan a convertirse en sicarios y narcotraficantes y, en el caso de las mujeres, en esclavas sexuales. Las personas que sobreviven a la frontera vertical encuentran más obstáculos, esta vez a través de las leyes de asilo *pro morituri* en Estados Unidos y los bolsones de desechabilidad en la frontera entre Estados Unidos y México.

3.2 Leyes de asilo *pro morituri*

Como se dijo antes, la legislación *pro morituri* es propia del necropoder del imperio de la ley y se diseñan en los ámbitos doméstico e internacional, pero se aplican transnacionalmente a fin de crear las condiciones legales que conducen a los migrantes a situaciones de muerte, como ocurrió con las órdenes ejecutivas del entonces presidente estadounidense Donald Trump, que las expidió y negoció con México su aplicación para conducir a la muerte a migrantes centroamericanos.

La primera orden ejecutiva de Trump fue la *mejora de la seguridad fronteriza y la aplicación de la ley de inmigración*, que se enfocó en construir un muro fronterizo de 2000 millas, en aumentar la construcción de centros de detención —privados—, en contratar a otros 5000 agentes de la Patrulla Fronteriza y en expandir las deportaciones exprés (The White House, 2017, enero 25).

[257]

En cuanto al asilo, la segunda orden, *la mejora de la seguridad pública en el interior de Estados Unidos*, se enfocó en la deportación, por lo que prohibió las ciudades santuario y alentó a las autoridades penitenciarias a cooperar con el Departamento de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) del Departamento de Seguridad Nacional para la identificación de migrantes indocumentados en prisión para que puedan ser deportados. Además, los inmigrantes que han cometido un delito de orden criminal podrían ser deportados; incluye el delito de trabajar sin permiso. Para llevar a cabo esto, la orden estableció la contratación de 10 000 nuevos agentes de ICE (The White House, 2017, enero 25).

Finalmente, la orden ejecutiva *protección de la nación de ataques terroristas por parte de ciudadanos extranjeros* suspendió las visas por hasta noventa días a ciudadanos de países considerados perjudiciales para los intereses de los Estados Unidos —Irán, Irak, Sudán, Siria, Libia, Somalia y Yemen— y cesó el reasentamiento de ciudadanos sirios indefinidamente.

También cerró su programa de refugiados durante 120 días, lo que impidió que cualquier persona que solicitara asilo solicitara la condición de refugiado en territorio estadounidense durante ese periodo (The White House, 2017, enero 25). Para abril de 2018, la situación empeoró para los inmigrantes indocumentados y los solicitantes de asilo que intentaban cruzar la línea. El fiscal general emitió la política de cero tolerancia que convirtió la inmigración indocumentada en un delito penal y con ello separó a miles de familias, ya que los padres fueron encarcelados y los niños reubicados en hogares temporales o servicios sociales (Human Rights Watch, 2018, agosto 16).

En octubre de 2018 una caravana hondureña llegó a Estados Unidos y Trump amenazó con militarizar aún más la frontera entre Estados Unidos y México si los inmigrantes hondureños llegaban a la frontera. Las milicias también prepararon sus armas para recibir a la caravana (BBC, 2018, noviembre 26). La respuesta de Trump fue anunciar en diciembre los Protocolos de Protección al Migrante (MPP), denominados *política de permanecer en México*, que establecían que «ciertos» extranjeros que llegaran a los puntos de entrada estadounidenses sin documentos se verían obligados a esperar en México a que sus trámites de asilo se resolvieran. Los protocolos se aplicaron en enero de 2019, dirigidos principalmente a inmigrantes de Honduras y América Central en general (U. S. Department of Homeland Security, 2019, enero 24). Para julio de 2019, el Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Justicia adoptaron la Regla Final Provisional que establece que los solicitantes de asilo que no solicitaron y se les denegó el asilo en un tercer país seguro eran «no elegibles para el asilo» en los Estados Unidos (U. S. Department of Homeland Security, Orden N.º 4488-2019, 12 de julio de 2019). Para Trump, los terceros países seguros eran básicamente México y América Central. Para enero de 2020, Trump había firmado acuerdos de terceros países seguros, llamados Acuerdos de Cooperación de Asilo, con El Salvador, Honduras y Guatemala. Una regla final provisional de Seguridad Nacional emitida en noviembre de 2019 permitió a Trump hacer cumplir los acuerdos, comenzando con el acuerdo de Guatemala (U. S. Department of Homeland Security, Orden N.º 4581-2019, 14 de noviembre de 2019; Narea, 2019, noviembre 19). Con esto la legislación de asilo *pro morituri* se transnacionalizó y México se unió.

Según un informe de Refugees International (2020, marzo 30), desde la emisión de los MPP, Trump había dejado a unos 60 000 solicitantes de asilo varados en territorio mexicano en espera de audiencias o resoluciones

de su solicitud de asilo, y otros 15 000 esperando para poder presentar una solicitud. Este hecho, junto con el temor provocado por la Covid-19 y el asesinato de George Floyd por parte de los agentes de policía de Minneapolis en mayo de 2020, desalentó a los solicitantes, especialmente a los que venían de África y Haití a buscar asilo en México.

Sin embargo, el sistema de asilo en México no es mucho mejor que el de Estados Unidos, a pesar del hecho de que es un derecho constitucional —los derechos constitucionales son para todos, incluidos los extranjeros— (Ortega Velázquez, 2019). Esto se debe a que la Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político es *pro morituri* y ha fragmentado la categoría de refugio en asilados políticos, refugiados y personas con protección complementaria. Las personas tienen treinta días para presentar un reclamo y se les informa sobre la decisión en un plazo de hasta noventa días. Si se les niega el asilo o el refugio pueden apelar la decisión dentro de los quince días subsecuentes. Sin embargo, los oficiales de asilo que rechazaron una solicitud en primer lugar son las mismas autoridades que revisan las apelaciones. La mayoría de las veces su argumento para negar el asilo es, como en Estados Unidos, la posibilidad de tomar un vuelo interno a un lugar seguro, lo que realmente no es posible. Además, los funcionarios de migración no informan a los migrantes cuando ingresan al país que tienen derecho a solicitar asilo y cuando las personas conocen este derecho las autoridades los convencen de que no lo hagan (Ortega Velázquez, 2019). Al igual que en Estados Unidos, en México la ley y los procedimientos de asilo están diseñados para evitar que las personas alcancen el estatus de refugiado. Además de las barreras legales al derecho de asilo, México se ha convertido últimamente en el perro guardián de los Estados Unidos en sus fronteras extraterritoriales con Guatemala.

[259]

Aunque el Gobierno mexicano tenía una política humanitaria moderada hacia los migrantes centroamericanos cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador asumió el cargo a fines de 2018, en junio de 2019 esta actitud tolerante cambió cuando Trump amenazó a su gobierno con imponer un arancel de 5% sobre los productos mexicanos si el gobierno no lograba detener la migración en la frontera México-Guatemala en 45 días con al menos 6000 miembros de la Guardia Nacional militarizada. México cumplió con el envío de 2400 oficiales (Pradilla, 2019, junio 17). En agosto, migrantes de África y Haití detenidos en el centro de detención Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, iniciaron una serie de protestas contra el

Gobierno mexicano exigiendo que se les permitiera continuar su viaje hacia Estados Unidos. Los manifestantes afirmaron que los oficiales de migración les pidieron US\$1500 para obtener un paso seguro. La Guardia Nacional y la Policía Federal, en octubre de 2019 reprimió la protesta y les impidió continuar su viaje al norte. En octubre, los africanos continuaron sus protestas (Recamier, 2019, agosto 28).

3.3 Bolsones de desechabilidad

Los bolsones de desechabilidad son receptáculos para las personas no buscadas, un excedente de población mundial que, sin embargo, insiste en vivir. Son la espacialización de la «maquinaria de desechabilidad» (Giroux, 2014, abril 8). Deportados, personas obligadas a huir de desastres naturales —como los haitianos— y de la violencia inimaginable en sus países de origen se vuelven desechables. Son el desecho humano en los vertederos y cunetas de las fronteras entre el tercer y el primer mundo.

[260]

Los bolsones de desechabilidad son áreas de injusticia espacial donde las poblaciones vulnerables definidas según la nacionalidad, la clase, la raza y el género se ven obligadas a vivir en condiciones inhumanas y con mercados laborales ilegales con la aprobación tácita del necropoder. Son una versión radicalizada de lo que los sociólogos denominan «bolsones de pobreza», es decir, vecindarios donde los extremadamente pobres tienden a ser acorralados en guetos, incluso cuando la prosperidad crece a su alrededor (Mohd *et al.*, 2017).

En el contexto del necrocapitalismo, los bolsones de desechabilidad son parte de lo que Ruth Wilson Gilmore denomina «geografías del capitalismo racial», la creación de encarcelamientos masivos para la explotación de negros y otras minorías étnicas para la reproducción de un sistema económico que favorece permanentemente a blancos y subordina a las minorías (Card, 1.º de junio de 2020). Los bolsones de desechabilidad son, de hecho, cárceles al aire libre para los migrantes forzados desechables que se niegan a perder la esperanza.

Un bolsón de desechabilidad importante es Tijuana. Un par de meses después de que las MPP se aplicaran por primera vez, en agosto de 2019, la lista de espera de asilo en Tijuana —que existió durante años— se había extendido a más de 10 000. Solo 34 personas al día podían cruzar —un sistema controlado por la Patrulla Fronteriza conocido como Medición— y

el tiempo de espera era de 6 a 9 meses. De todas las ciudades fronterizas donde los migrantes esperaban su proceso de asilo, Tijuana tenía la mayor cantidad de gente en espera. Para finales de 2018 Estados Unidos había deportado a 28 218 hondureños (Pradilla, 2019, octubre 27) y para enero de 2019 más de 2500 hondureños vivían en Tijuana en condiciones precarias, en refugios o en las calles, sin acceso a alimentos y enfermos debido a las condiciones climáticas a las que no están acostumbrados, ya que por provenir de una geografía tropical los hondureños son vulnerables a las enfermedades de climas extremos como el del desierto. También están expuestos a la delincuencia organizada y regular (Proceso Digital, 2019, enero 5), por ejemplo: el 15 de diciembre de 2018 traficantes de drogas robaron y mataron a dos adolescentes hondureños que se negaron a comprar drogas.

En 2020 había más de 6000 hondureños en Tijuana, lo que se suma a una multitud más masiva que busca asilo. Desde la *política de permanecer en México*, miles de migrantes han regresado. En abril de 2020 había 10 000 personas en listas de espera y 6400 tuvieron que esperar su próxima audiencia en México (Kao y Lu, 2019, agosto 18). Trump llamó a estas personas «invasores» y envió al Ejército para evitar que cruzaran. A fines de 2018 Estados Unidos había deportado a 28 218 hondureños (Pradilla, 2019, octubre 27).

[261]

Miles de hondureños, africanos e incluso mexicanos enfrentan condiciones terribles y permanecen en un limbo de tiempo y espacio que se enmarca espacialmente en los límites de la ciudad, geografías que permiten la invisibilidad y la desechabilidad.

Conclusiones

En las fronteras de los países ricos, los migrantes y las poblaciones desfavorecidas tienen que enfrentarse a escenarios mortales de los que deben escapar para sobrevivir. El necropoder empuja a los migrantes y a los pobres hacia lugares peligrosos donde la vida es precaria o incluso imposible. La violencia criminal, la impunidad y la excepción empujan a las poblaciones desfavorecidas a abandonar sus hogares en geografías ricas en recursos, convirtiéndolas en migrantes forzados. El *fracking*, la minería, las industrias de la palma y las maderas preciosas, los cárteles de la droga, los feminicidios, las masacres y los asesinatos políticos de autoridades locales y

de activistas de derechos humanos y ambientales son las fuerzas detrás del desplazamiento forzado de estas poblaciones desfavorecidas.

Los migrantes que esperan a que se resuelvan los trámites de asilo o los que han sido deportados y están esperando otra oportunidad para cruzar la frontera huyen hacia las periferias y otros espacios urbanos no aptos para la vida, lugares como basureros y túneles de alcantarillado. Así, la migración no comienza con el deseo de la gente de irse, sino que cuando las corporaciones se instalan en una comunidad se destruyen lentamente. El proceso continúa con un largo viaje que termina en las solicitudes de asilo que podrían llevar años. La migración forzada es siempre un proceso continuo, no un fenómeno fijo.

Ante este fenómeno complejo, el presente artículo propone la teoría del proceso necropolítico de la migración forzada, el cual tiene dos fases: la de producción y la de administración. En su faceta de producción, el proceso necropolítico de migración forzada obliga a las personas a abandonar sus tierras en beneficio de las ganancias económicas generadas por el desarrollo y el extractivismo. Su necropolítica central es el *despoblamiento forzado a través del necrocapitalismo* y la *muerte lucrativa*. En su faceta de administración está la gobernanza internacional de la migración —que incluye procesos nacionales de refugio derivados del régimen internacional de asilo y migración— que usa las categorías jurídicas —asilo, refugio y desplazamiento— para desechar a la gente en los márgenes de las naciones ricas. Se basa en tres necropolíticas: *espacialización necropolítica transnacional del derecho internacional*, *leyes de asilo pro morituri* y *bolsones de desechabilidad*.

[262]

Esta interpretación analítica de lo que ocurre en la frontera en materia de migración forzada es de suma importancia porque aporta al debate en al menos tres sentidos. Primero, expone un elemento estructural a una discusión que frecuentemente se queda en la parte subjetiva o administrativa. La explicación causal de la migración forzada desde una perspectiva de la administración gerencial de la muerte permite ver la variedad de actores que participan en persecución y desplazamiento, y propone que el interés, aun cuando puede ser aparentemente criminal, no siempre es así de simple, pues hay una gran diversidad e intereses económicos legales e ilegales.

Segundo, propone una conceptualización de las causas de la migración forzada y propone verla como un proceso deliberado —una producción— de

expulsión de individuos y conglomerados humanos para garantizar espacios libres de conflicto, o de eliminación de grupos de personas desechables en la visión neoliberal.

Por último, plantea los mecanismos administrativos y judiciales de asilo como norias burocráticas que sirven al dispositivo de migración forzada en vez de garantizar protección a quienes sufren de persecución. No hay intención de proteger a las víctimas, sino de contener una nueva migración forzada.

Referencias bibliográficas

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). (2017). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016*. Ginebra: Acnur.
2. Aristegui Noticias. (2016, agosto 4). Veracruz: 24 periodistas y fotógrafos asesinados en los últimos 11 años. <https://aristeginoticias.com/0408/mexico/veracruz-24-periodistas-y-fotografos-asesinados-en-los-ultimos-11-anos/>
3. Banerjee, Subhabrata Bobby. (2008). Necrocapitalism. *Organization Studies*, 12, pp. 1541-1563. <https://doi.org/10.1177/0170840607096386>
4. BBC. (2014, February 10). Who is Behind Mexico's Drug-Related Violence? <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-10681249>
5. BBC. (2018, noviembre 26). Caravana de migrantes en Tijuana: gases lacrimógenos y deportaciones, los enfrentamientos entre la patrulla fronteriza de EE.UU. y migrantes centroamericanos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46339188>
6. Berlant, Lauren. (2011). *Cruel Optimism*. Durham and London: Duke University. <https://doi.org/10.1515/9780822394716>
7. Bessi, Renata & Navarro F., Santiago. (2015, December 6). Fracking Expands in Latin America, Threatening to Contaminate World's Third-Largest Aquifer. *Truthout*. <http://www.truth-out.org/news/item/33910-fracking-expands-in-latin-america-threatening-to-contaminate-world-s-third-largest-aquifer>
8. Bonello, Deborah. (2019, July 28). From Africa to Mexico. How Far Would you Go for the American Dream? *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/news/african-migrants-in-america/>
9. Card, Kenton. [antipodeonline] (1 of June of 2020). Geographies of Racial Capitalism with Ruth Wilson Gilmore [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=2CS627aKrJI&t=4s&ab_channel=antipodeonline
10. Clark, Gordon L. (1985). *Judges and the Cities. Interpreting Local Autonomy*. Chicago: University of Chicago.

11. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2016). Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México. http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf

12. Correa Cabrera, Guadalupe. (2015). Desigualdades y flujos globales en la frontera noreste de México: los efectos de la migración, el comercio, energéticos y crimen organizado transnacional. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40 (3), pp. 326-350. <https://doi.org/10.1080/08263663.2015.1074853>

13. Correa Cabrera, Guadalupe. (2018). *Los Zetas Inc.* México, D. F.: Temas de Hoy. <https://doi.org/10.7560/312742>

14. Delaney, David. (2010). *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making Nomospheric Investigations*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203849101>

15. Dixon, Laura et al. (2018, January 4). Latin American Smugglers are now trafficking asylum seekers from across the globe. *Pacific Standard*. <https://psmag.com/social-justice/asylum-seekers-are-turning-to-latin-american-smugglers>

16. Estévez, Ariadna. (2018a). *Guerras Necropolíticas y Biopolítica de Asilo en América del Norte*. México, D. F.: UACM-CISAN.

17. Estévez, Ariadna. (2018b). Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos? *Espiral*, 25 (73), pp. 9-43. <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7017>

18. Fanon, Franz. (2012). *Los condenados de la tierra*. Mexico, D. F.: FCE.

[264] 19. Giroux, Henry. (2009). *Zombie Politics and Culture in the Age of Casino Capitalism*. New York: Peter Lang.

20. Giroux, Henry. (2014, April 8). Neoliberalism and the Machinery of Disposability. *Truthout*. <https://truthout.org/articles/neoliberalism-and-the-machinery-of-disposability/>

21. González Velázquez, Eduardo. (2011). *Frontera vertical: México frente a los migrantes centroamericanos*. México, D. F.: UTEG.

22. Grillo, Ioan. (2014, April 29). Fracking Near the Texas Border has Northern Mexico Trembling. *The World*. <https://theworld.org/stories/2014-04-29/fracking-near-texas-border-has-northern-mexico-trembling>

23. Gržinić, Marina & Tatlić, Šefik. (2014). *Necropolitics, Racialization, and Global Capitalism. Historicization of Biopolitics and Forensics of Politics, Art, and Life*. Lanham: Lexington.

24. Hardt, Michael & Negri, Antonio. (2000). *Empire*. Cambridge and London: Harvard University.

25. Harvey, David. (2006). *Spaces of Global Capitalism*. London and New York: Verso.

26. Human Rights Watch. (2018, August 16). Q&A: Trump Administration's "Zero-Tolerance" Immigration Policy. <https://www.hrw.org/news/2018/08/16/qa-trump-administrations-zero-tolerance-immigration-policy>

27. Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). (2020). Mexico. Displacement associated with Conflict and Violence. Figure Analysis-GRID 2020. <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/2020-04/GRID%202020%20%E2%80%93%20Conflict%20Figure%20Analysis%20%E2%80%93%20MEXICO.pdf>

28. Kao, Jason & Lu, Denise. (2019, August 18). How Trump's Policies Are Leaving Thousands of Asylum Seekers Waiting in Mexico. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/08/18/us/mexico-immigration-asylum.html>

29. Kwate, Naa Oyo A. & Threadcraft, Shatema. (2017). Dying Fast and Dying Slow in Black Space. Stop and Frisk's a Public Health Threat and Comprehensive Necropolitics. *Du Bois Review*, 14 (2), pp. 535-556. <https://doi.org/10.1017/S1742058X17000169>

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

31. Massey, Doreen. (2008). A Global Sense of Place. In: Oakes, Timothy & Price, Patricia L. (Eds.). *The Cultural Geographer Reader* (pp. 53-79). London: Routledge.

32. Mayorga, Patricia. (2014, agosto 21). Narco «ablandó» zona de Chihuahua rica en gas shale: Morena. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2014/8/21/narco-ablando-zona-de-chihuahua-rica-en-gas-shale-morena-136304.html>

33. Mbembe, Achille. (2000). At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality, and Sovereignty in Africa. *Public Culture*, 12 (1), pp. 259-284. <https://doi.org/10.1215/08992363-12-1-259>

34. Mbembe, Achille. (2011). *Necropolítica*. Madrid: Melusina.

35. Mohd, Saidatulakmal et al. (2017). Pockets of Poverty: Who, Where, What and Why? *Researchgate*. https://www.researchgate.net/publication/321183317_Pockets_of_Poverty_Who_Where_What_and_Why

36. Monárrez Fragoso, Julia Estela. (2009). *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

37. Narea, Nicole. (2019, noviembre 19). The Trump Administration Will Start Sending Migrants Back to Guatemala Under a New Rule. *Vox*. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/11/19/20970868/asylum-rule-agreement-guatemala-el-salvador-honduras-safe-third-deport-dhs-doj>

38. Ortega, José A. (2010, enero 11). Cd. Juárez, por segundo año consecutivo, la ciudad más violenta del mundo. *Seguridad, Justicia y Paz*. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/58-cd-juarez-por-segundo-ano-consecutivo-la-ciudad-mas-violenta-del-mundolink>

39. Ortega Velázquez, Elisa. (2019). Asilo: ¿derecho humano o prerrogativa del Estado? *Revista Temas de Derecho Constitucional*, 1 (1), 55-82.

40. Pradilla, Alberto. (2019, junio 17). En frontera sur, 2,400 elementos de la Guardia; no detendrán a migrantes, asegura el gobierno. *Animal Politico*. <https://www.animalpolitico.com/2019/2006/guardia-nacional-migrantes-frontera-sur/>

41. Pradilla, Alberto. (2019, octubre 27). ¿Qué pasó con los migrantes que llegaron a México hace un año en la caravana? *Animal Politico*. <https://www.animalpolitico.com/2019/2010/que-paso-migrantes-caravana-mexico/>

42. Proceso Digital. (2019, enero 5). Más de 2 mil 500 hondureños están en condiciones de precariedad en Tijuana. <https://proceso.hn/mas-de-2-mil-500-hondurenos-estan-en-condiciones-de-precariedad-en-tijuana/>

43. Recamier, Mariana. (2019, agosto 28). Migrantes africanos atrapados en México. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/latitud/migrantes-africanos-atrapados-en-mexico-protesta-transito-eu-represion-policia-federal/>

44. Refugees International. (2020, March 30). COVID-19 and the displaced: addressing the threat of the novel coronavirus in humanitarian emergencies. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/3/29/covid-19-and-the-displaced-addressing-the-threat-of-the-novel-coronavirus-in-humanitarian-emergencies>

45. Repo, Jemima. (2016). Thanatopolitics or Biopolitics? Diagnosing the Racial and Sexual Politics of the European Far-Right. *Contemporary Political Theory*, 15 (1), pp. 110-118.

46. Rivera, Rubén. (2020, enero 21). México registró 34,582 asesinatos durante 2019, la cifra más alta en 20 años. *Univision*. <https://www.univision.com/noticias/america-latina/mexico-registro-34-582-asesinatos-durante-2019-la-cifra-mas-alta-en-20-anos>

[266]

47. Rodríguez Cortés, Raúl. (2016, octubre 12). Los Moreira, Los Zetas y los campos de exterminio. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/raul-rodriguez-cortes/nacion/2016/10/12/los-moreira-los-zetas-y-los>

48. Soja, Edward W. (2009). The City and Spatial Justice. *Jusitce Spatiale/Spatial Justice*, 1. <https://www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/>

49. Souza, Dalia. (2020, enero 6). 61 mil 637 personas permanecen desaparecidas en México. *ZonaDocs*. <https://www.zonadocs.mx/2020/01/06/61-mil-637-personas-permanecen-desaparecidas-en-mexico/#:~:text=61%20mil%20637%20mujeres%2C%20hombres,Nacional%20de%20B%3%BA%20Quintana.>

50. Suárez, Karina. (2019, febrero 4). Mexico pone en marcha un programa para buscar a 40 000 desaparecidos. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/02/04/mexico/1549301318_972191.html

51. The White House. (2017, January 25). Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>

52. Tokar, Brian & Oliver, Gary. (1998). The Texas-Vermont-Maine Nuclear Dump: Bringing Environmental Racism Home. *Institute for Social Ecology*. <https://social-ecology.org/wp/1998/10/the-texas-vermont-maine-nuclear-dump-bringing-environmental-racism-home/>

53. Treviño Rangel, Javier. (2020). Mercancías desechables: políticas de muerte y migración internacional en México. En: Varela Huerta, Amarela (ed.). *Necropolítica y migración en la frontera vertical mexicana. Un ejercicio de conocimiento situado* (pp. 105-142). México, D. F.: UNAM.

54. U. S. Department of Homeland Security. (2019, January 24). Migrant Protection Protocols. <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>

55. U. S. Department of Homeland Security. Order No. 4488-2019. (12 of July, 2019). Asylum Eligibility and Procedural Modifications. <https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2019-15246.pdf>

56. U. S. Department of Homeland Security. Order No. 4581-2019. (14 of November of 2019). Implementing Bilateral and Multilateral Asylum Cooperative Agreements Under the Immigration and Nationality Act. https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2019-25137.pdf?utm_medium=email&utm_campaign=pi+subscription+mailing+list&utm_source=federalregister.gov

57. United Nations Office on Drugs and Crime. (2012). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment*. Vienna: UNODC.

58. Valverde Gefaell, Clara. (2016). *De la necropolítica neoliberal a la empatía radical. Violencia discreta, cuerpos excluidos y repolitización*. Madrid: Icaria.



Artista invitado

Ana María Cardona Trujillo

Sin título

Acuarela y puntillismo

11.5 x 13.5 cm

2022

Medellín



Controversias hídricas e intereses privados en Chile. Los grupos de interés frente a la reforma al Código de Aguas, 2014-2020*

Octavio Avendaño Pavez (Chile)**

Cecilia Osorio Gonnet (Chile)***

Jorge Vergara Vidal (Chile)****

Resumen

Este artículo analiza la participación y el comportamiento de los grupos de interés en la discusión y tramitación de la reforma al Código de Aguas promovida en Chile desde mayo de 2014. Basándose en la teoría de los grupos de interés, se establece una clasificación para tipificar a las organizaciones que más se involucran y participan de la discusión, así como las estrategias y acciones desplegadas a fin de influir en los resultados del proyecto de reforma. El análisis cuantitativo y cualitativo permite constatar la menor participación de los grupos de interés empresarial, a diferencia de lo registrado por otros estudios. A su vez, se observa el mayor involucramiento e incidencia por parte de las organizaciones de riego, lo que demuestra la importancia que alcanza el fenómeno de la especialización temática en el marco de la competencia que desarrollan los diferentes grupos de interés.

[269]

Palabras clave

Comportamiento Político; Instituciones Políticas; Grupos de interés; Controversias Hídricas; Código de Aguas; Chile.

* Artículo derivado del proyecto Fondecyt regular 1180887, *Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas*, de 2018, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Chile.

** Profesor de Historia y Geografía. Sociólogo. Doctor en Ciencia Política. Profesor Asociado del Departamento de Sociología, Universidad de Chile. Correo electrónico: oavendan2017@gmail.com - Orcid: 0000-0001-6945-5327 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=JRIbehsAAAAJ&hl=es>

*** Cientista Político. Licenciada en Historia. Magíster en Política Social y Planificación en los Países en Desarrollo. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Investigadora y docente del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Correo electrónico: cecilia.osorio@iap.uchile.cl - Orcid: 0000-0002-5515-2373 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=Y9qxhQ8AAAAJ&hl=en>

**** Sociólogo. Magíster en Ciencias Sociales. Doctor en Sociología. Docente de la Escuela de Sociología, Universidad de Valparaíso, Chile. Correo electrónico: jorge.vergaravi@uv.cl - Orcid: 0000-0002-7712-4090 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=rdkZx40AAAAJ&hl=es>

Fecha de recepción: febrero de 2021 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2021

Cómo citar este artículo

Avendaño Pavez, Octavio; Osorio Gonnet, Cecilia y Vergara Vidal, Jorge. (2022). Controversias hídricas e intereses privados en Chile. Los grupos de interés frente a la reforma al Código de Aguas, 2014-2020. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 63, pp. 269-294. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a11>

Water Disputes and Private Interests in Chile. Interest Groups Regarding the Reform of the Water Code, 2014-2020

Abstract

This article analyzes the participation and behaviour of interest groups in the discussion and processing of the reform of the Water Code, promoted in Chile since May 2014. Based on the theory of interest groups, a classification is established to classify the organizations that are most involved and participate in the discussion, as well as the strategies and actions deployed to influence the results of the reform project. The quantitative and qualitative analysis allow verification of lower participation of the business interest groups, in contrast to that which is registered by other studies. At the same time, greater involvement and incidence on the part of irrigation organizations is observed, which shows the importance of the phenomenon of thematic specialization within the framework of the competition developed by the different interest groups.

Keywords

Political Behavior; Political Institutions; Interest Groups; Water Disputes; Water Code; Chile.

[270]

Introducción

Con el anuncio del proyecto de reforma al Código de Aguas efectuado en 2014 se inició un proceso de discusión y tramitación legislativa que se ha extendido por casi siete años. El proyecto, que modifica la normativa establecida en el Código promulgado en 1981, pretendía responder a una serie de demandas formuladas por organizaciones ciudadanas y a la crisis hídrica agudizada en el transcurso de esa misma década. Cambios en el ecosistema, aumento de la desertificación, falta de agua para cultivos agrícolas y consumo humano —en localidades rurales y urbanas ubicadas entre Valparaíso y Chiloé—, además de enfrentamientos entre productores de distintos rubros, pasaron a ser las principales expresiones de la crisis.

Previo al envío del proyecto ocurrieron movilizaciones y acciones de protesta orientadas a llamar la atención de la autoridad política respecto de la concentración de las aguas o bien frenar la ejecución de proyectos de inversión mineros e hidroeléctricos, como los de HidroAysen, Alto Maipo, Pascua Lama, entre otros (Chile Sustentable, 2012; INDH, 2015; Cortez y Maillet, 2018; Maillet y Albala, 2018; Palma, 2019; Tamayo y Carmona, 2019). La concentración y a su vez la carencia del agua en diversas zonas del país eran efectos de la privatización efectuada desde que entró en vigor el Código de 1981 y previamente la Constitución de 1980. Pese a que en ambos textos las aguas fueron definidas como «bienes nacionales de uso público», los artículos 19 N.º 24 de la Constitución y en el 5.º del Código de Aguas establecieron la posibilidad de otorgar derechos de aprovechamiento a particulares (Celume, 2013, pp. 222-ss.; Atria y Salgado, 2015, p. 1). La concesión de derechos, efectuados de manera gratuita y a perpetuidad, permitió la creación de un mercado de las aguas, complementario al mercado de la tierra configurado tras la finalización del proceso de reforma agraria (Budds, 2004, pp. 326-ss.; 2013, pp. 307-ss.; Bauer, 2015, pp. 73-ss.; Mundaca, 2015, pp. 21-ss.). En el lapso de 35 años se privatizó 90% de las aguas disponibles, mientras que el Estado fue perdiendo el control sobre este recurso, al quedar la gestión de los ríos en las llamadas juntas de vigilancias y asociaciones de canalistas.

El proyecto presentado en 2014 contemplaba la temporalidad en los derechos de los particulares, poniendo fin a la concesión a perpetuidad, al definir un plazo máximo de treinta años para los derechos «consuntivos» y «no consuntivos», los que podrían ser renovados previa evaluación efectuada

[271]

por la Dirección General de Aguas (DGA); además, pretendía potenciar las atribuciones de los organismos del Estado, entre ellos la DGA, darle prioridad al consumo humano, reconocer la polifuncionalidad de los usos del agua y la protección del patrimonio natural.

Para el oficialismo, el proyecto de 2014 implicaba una reforma mucho más profunda que la introducida en 2005, la que definió el pago de multas por no uso de los derechos de aprovechamiento y, de ese modo, comenzar a poner freno a especulaciones por parte de personas naturales y empresas (Romero, Romero y Toledo, 2009, p. 87). La reforma de 2005 fue considerada como un paso significativo para abordar el fenómeno de la especulación, pero no se hizo cargo de los problemas de la administración de las cuencas, la concentración del recurso hídrico y la limitación temporal de los derechos.

[272] Luego de su primera tramitación, el proyecto enviado en 2014 logró ser aprobado en la Cámara de Diputados en octubre de 2016; sin embargo, las observaciones efectuadas en el Senado, los reparos de parlamentarios de la oposición y la presión ejercida por organizaciones de empresarios agrícolas, mineros, del sector sanitario, asociaciones de riego, entre otros, alteraron los contenidos del proyecto original. Por ende, en la Ley 21084 aprobada en enero de 2018 se incluyeron algunos puntos, dejando pendiente la limitación temporal de las concesiones y lo relacionado con el derecho de propiedad, cuya discusión y tramitación se ha proyectado hasta la actualidad.

Durante toda la tramitación y discusión del proyecto fueron expresadas posiciones contrapuestas y críticas por parte de las organizaciones que concurrieron a las sesiones de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, en donde se trataba y tramitaba la reforma. Así, por ejemplo, las organizaciones ambientales dieron cuenta de las limitaciones del proyecto, al ser aplicado solo a 10% de las aguas disponibles, sin posibilidad de hacer retroactiva la ley. Otras críticas, en cambio, formuladas por las organizaciones empresariales y de riego, buscaron desacreditar la reforma, calificándola incluso de atentar contra el derecho de propiedad.

Este artículo analiza el comportamiento y el protagonismo de los grupos de interés involucrados en la discusión sobre la reforma al Código de Aguas en el periodo que se extiende desde la presentación del proyecto en 2014, hasta las repercusiones de la indicación sustitutiva introducida en

enero de 2019. Cuatro preguntas orientan el desarrollo del artículo: ¿cuáles han sido las organizaciones y cómo se han involucrado en la discusión?, ¿de qué manera han intentado hacer valer sus posturas frente a los principales puntos de la reforma?, ¿qué tipo de estrategias y acciones han utilizado para lograr influir? y ¿cuál es la posición que asumen los grupos entre sí y al interior de cada uno de ellos frente al proyecto de reforma?

A fin de responder estas preguntas se toma como referencia el aporte de los estudios y enfoques sobre los grupos de interés. La literatura especializada define como grupos de interés a las organizaciones y asociaciones que se constituyen con la finalidad de representar demandas y temas específicos que atañen a determinados sectores de la sociedad (Gamboa, Segovia y Avendaño, 2016). Su presencia refleja el modo en que se asume la representación y el grado de pluralidad al interior de las democracias contemporáneas. A su vez, reflejan una realidad organizativa y de construcción institucional en sociedades cada vez más complejas y diferenciadas. A diferencia de otras asociaciones y organizaciones que forman parte de la sociedad civil, a los grupos de interés se les reconoce por el hecho de dirigir sus acciones e intervenir en el sistema político (Fisichella, 1980, p. 65; Medina y Muñoz., 2016, pp. 24-25). Por otra parte, los grupos de interés también se pueden identificar por su capacidad organizativa, la disponibilidad de recursos, así como en función de las alianzas configuradas entre distintas organizaciones (Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball y Leech, 2009; Mattina, 2010).

[273]

La agudización de la crisis y de los conflictos hídricos en Chile ha motivado la realización de investigaciones abordadas desde diferentes disciplinas, además de una amplia gama de estudios interdisciplinarios. Hasta el momento, dos han sido los enfoques predominantes: el primero, aportado desde el derecho, ha puesto el acento en el funcionamiento de los regímenes jurídicos de las aguas, las controversias generadas por los derechos de dominio y el marco regulatorio que hace posible la administración del recurso hídrico (Celume, 2013; Atria y Salgado, 2015; Rojas, 2016; Vergara, 2017); el segundo enfoque ha sido el de la ecología política, que a diferencia del anterior, suele traspasar los ámbitos disciplinares e integrar la influencia que pueden llegar a tener las políticas públicas, el comportamiento de los agentes y las relaciones de poder sobre los ecosistemas (Larraín, 2006; Budds, 2011; Prieto, 2017; Núñez y Aliste, 2020), por ende, se ha transformado en un enfoque predominante para el estudio de los conflictos ambientales o los problemas de escasez hídrica en determinados territorios.

Pese al valioso aporte de este tipo de enfoques, las discusiones y controversias que genera el cambio en la legislación de las aguas requiere de un enfoque alternativo, centrado en las características y acciones emprendidas por los actores involucrados, como lo brinda el estudio de los grupos de interés. El hecho de centrar el estudio en el protagonismo de los grupos de interés ofrece la posibilidad de indagar en las dimensiones formales e informales del proceso de toma de decisiones en Chile; asimismo, permite reconocer el modo en que diversos actores, provenientes en su mayoría de la sociedad civil, compiten por hacer valer sus intereses y puntos de vista. Tratándose de controversias ambientales, el estudio de los grupos de interés reviste especial importancia dado que, del conjunto de actores que pueden estar involucrados, permite reconocer a quienes inciden directa e indirectamente en las decisiones que atañen a los «bienes comunes». En buenas cuentas, con el estudio de los grupos de interés el artículo ofrece un enfoque al estudio del problema del agua alternativo a las interpretaciones jurídicas predominantes y a las investigaciones centradas en conflictos locales y territoriales.

1. Aspectos teórico-metodológicos

[274]

1.1 Modelos y enfoques interpretativos

A partir de los trabajos de Frank Baumgartner *et al* (2009), Liborio Mattina (2010), Matt Grossmann (2012), Ken Godwin, Scott Ainsworth y Eric Godwin (2013), entre otros, existe coincidencia al señalar que cuando se habla de grupos de interés se alude, en términos de tipificación general, a los gremios de empresarios, los sindicatos, las asociaciones ciudadanas, las organizaciones de profesionales, fundaciones y *think tank*, a ciertas instituciones de gobierno y a coaliciones específicas. Tales organizaciones pueden llevar a cabo sus acciones según motivaciones económicas o profesionales, pero también en pos de ciertas causas o la promoción de nuevos derechos (Scott, 2018, p. 20). En cualquier caso, las demandas son dirigidas hacia el sistema político formal.

Tres han sido los enfoques predominantes en el estudio de los grupos de interés. El primero, denominado neocorporativo, considera que las democracias tienden a privilegiar ciertos grupos de interés, como los gremios empresariales y los sindicatos, para reforzar el papel del Estado. La presencia de grupos de interés «institucionalizados», esto es, con capacidad de adaptación a los cambios del entorno y reconocidos socialmente, facilita,

por medio de la negociación y mediación del Estado, la resolución de los «problemas de eficacia y legitimidad en economías y sistemas políticos capitalistas avanzados» (Vite, 2005, p. 150). Por ende, la presión que se ejerce hacia el Estado no solo puede traer beneficios para las grandes corporaciones empresariales, sino también a los grupos mejor organizados de los trabajadores. Para ello, el Estado debe «ser lo suficientemente autónomo en el terreno político para no ser “colonizable” por el interés o los intereses involucrados» (Schmitter, 1985, p. 61). Bajo esas condiciones, logra intervenir e influir un grupo limitado de organizaciones, las cuales negocian de manera cupular con el gobierno, mientras que internamente hacen valer las prioridades definidas por sus respectivas jerarquías por sobre las demandas particulares de sus miembros.

El segundo enfoque, denominado de «lógica racional», se centra en la disposición individual para asumir acciones de tipo colectiva. De acuerdo con Mancur Olson (1965), los individuos manifiestan su disposición a participar en ese tipo de acciones en función de incentivos, sean de índole económico o bien asociados al reconocimiento. Olson llama la atención sobre la presencia de *free-riders*, esto es, individuos expectantes del eventual éxito o fracaso de las acciones asumidas por otros. Bajo esta lógica, si los «bienes comunes» pasan a ser accesibles a todos, independientemente de si se es miembro o si se participa de una organización, movilizar a los individuos en otras iniciativas colectivas resulta infructuoso (Della Porta, 2008, p. 111; Medina y Muñoz, 2016, pp. 37-38). Olson además considera que la participación se ve influenciada por las dimensiones o el tamaño de una organización. Según él, la participación sería mayor en organizaciones de menor tamaño, en cambio, en las organizaciones de mayor tamaño la responsabilidad y el compromiso de los individuos se tiende a diluir, algo que no ocurriría en las pequeñas, ni en aquellas que se desenvuelven en el ámbito local.

El tercer enfoque corresponde al «pluralista», denominado «neopluralista» en la actualidad. En su versión original, se afirma que los grupos se originan de manera espontánea, respondiendo a preocupaciones de individuos que experimentan una determinada privación o frustración. Si la sensación de malestar persiste, los individuos tenderán a formar organizaciones que los representen (Medina y Muñoz, 2016, p. 37). En su versión actual, el enfoque «neopluralista» parte del supuesto de que las democracias contemporáneas brindan una serie de condiciones que facilitan

[275]

la conformación de organizaciones, cuya principal función será mediar entre la sociedad y el Estado, sin que ninguna de ellas predomine por sobre el resto (Godwin, Ainsworth y Godwin, 2013, pp. 16-17; Segovia y Gamboa, 2019, p. 28). Para alcanzar sus propósitos, las organizaciones suelen competir por igual, por ende, si de lo que se trata es de incidir en la toma de decisiones y desplegar su poder, será necesario que los grupos asuman un proceso permanente de formación de coaliciones (Medina y Muñoz, 2016, p. 33).

A diferencia de los dos enfoques anteriores, la perspectiva neopluralista ofrece la posibilidad de observar la competencia que se genera entre las distintas organizaciones, así como las estrategias y repertorios de acción impulsados para el posicionamiento de ciertos temas e la incidencia en la toma de decisiones; además, le otorga relevancia al grado de especialización temática alcanzado por las organizaciones (Schneider y Baltz, 2003; Segovia y Gamboa, 2019, p. 30). Sin embargo, otros autores ponen en cuestión estos supuestos, debido a la condición privilegiada que, en comparación con los demás grupos de interés, tendría el sector empresarial en la formulación y definición de las políticas públicas (Lindblom, 1991, pp. 93-ss; Schneider, 2004; Culpepper, 2011).¹ Los cuestionamientos también provienen de quienes evidencian limitaciones en el pluralismo (Dahl, 1991, p. 47). En efecto, si existen organizaciones débiles y poco inclusivas, en términos de afiliación, ellas serán menos influyentes que aquellas con mayores niveles de participación, capacidad de adaptación, y que además cuenten con reglas y procedimientos asimilados y respetados por sus integrantes.

[276]

El desequilibrio que se genera a favor de los empresarios no siempre es una derivación del diseño institucional existente, ni del mayor manejo de recursos de parte de sus organizaciones. Siguiendo el trabajo de Jason Yakke y Susan Yakke (2006, p. 130), en muchas ocasiones son las agencias estatales las que manifiestan una mayor predilección hacia los temas promovidos por el empresariado, como aquellos relacionados con tratados comerciales, más que su capacidad de presión y el impacto de acciones

¹ Según se observa en los trabajos de Eduardo Silva (1996), Guillermo Campero (2003), Genaro Arriagada (2004) y Rolando Álvarez (2015), desde la recuperación democrática en Chile los empresarios han mostrado una gran capacidad de presión en la definición y discusión de las políticas públicas. Estos trabajos se han abocado a estudiar en exclusivo al sector empresarial, sin considerar su relación con los demás grupos de interés. Aún así, en ellos se advierte que no todos los segmentos del empresariado chileno se benefician por igual, como ha ocurrido, por ejemplo, con la firma de tratados de libre comercio, así como frente a otras medidas de apertura económica (Cuevas, 2019).

que puedan ser consideradas efectivas.² Estudios empíricos sobre la relación entre organizaciones sociales y grupos de interés en el proceso legislativo muestran que la participación más activa en las comisiones del Congreso Nacional en el periodo 2013-2014 fue mayor en los grupos de expertos y en los sindicatos de trabajadores que en los gremios de empresarios (PNUD, 2017, p. 5 y pp. 39-40). Otro estudio que analizó el periodo 2006-2014 constató que la participación de los empresarios y gremios de ese sector era menor a la de otras organizaciones cada vez que se trataba de temas no económicos (Gamboa, Segovia y Avendaño, 2016, pp. 154-155). En este mismo trabajo, la estimación sobre el éxito —*success*— legislativo, medido a partir de las diferencias entre la posición de los grupos de interés y los contenidos de los proyectos de ley aprobados, fue menor en los empresarios que en los grupos de profesionales.

1.2 Estrategias de acción, incidencia e hipótesis

Con el propósito de incidir en la definición de las políticas públicas, los grupos desarrollan una serie de iniciativas que implican movilización de recursos o capacidad de adhesión a las distintas formas de acción colectiva que suelen emprender (Ainsworth, 2002; Binderkrantz, 2005; Mattina, 2010). La movilización de recursos —materiales o humanos— suele provocar una situación de asimetría que se expresa en el grado de influencia y, en otras ocasiones, en el de participación entre una u otra organización. Por eso se advierte una asimetría entre la participación e incidencia que alcanza el sector empresarial, en comparación con el resto de los grupos de interés.

[277]

Desde la perspectiva de Baumgartner *et al.* (2009), la movilización de recursos —por sí sola— no sería decisiva en el éxito —*success*— que pueden alcanzar ciertos grupos, incluyendo, desde luego, al sector empresarial; más bien, el éxito en la definición de ciertas políticas sería consecuencia del tipo de acciones y estrategias de *lobby* que puedan llegar a desarrollar. El *lobby* y ciertas formas de presión son consecuencia de las acciones que los distintos grupos despliegan para, de una u otra forma, influir en la toma de decisiones. Al respecto, se establece una distinción básica, aunque operativa, que permite entender los grados de articulación y el tipo de acción que los diferentes grupos despliegan hacia las instancias decisionales.

² Charles Lindblom (1991) ha dado cuenta de una posición privilegiada de ese sector, dado que de parte del Gobierno se le suele conceder «prioridad al empresario sobre las demandas de los ciudadanos» (p. 96).

Por un lado, se habla de un *lobby inside* o directo (Binderkrantz, 2005, p. 696; Mattina, 2010, pp. 176-ss.; Godwin, Ainsworth y Godwin, 2013, pp. 6-7) para hacer referencia a las iniciativas que se circunscriben dentro de los límites del sistema político, entre ellas, el involucramiento en la arena legislativa. Por otro lado, se habla también de *lobby outside* o indirecto cuando las acciones se llevan a cabo al margen del funcionamiento del sistema político y del resto de la institucionalidad formal, por ejemplo, declaraciones de prensa, protestas u otro tipo de manifestaciones. A través del *lobby* y las diferentes estrategias asumidas de manera individual o concertada se busca posicionar los temas que son de propio interés en la agenda pública y en lo posible en las políticas definidas por el Gobierno (Scott, 2018, pp. 58-ss.). Cuando se trata de la arena legislativa, el posicionamiento y la influencia se ve reflejada en los contenidos de un proyecto de ley. En definitiva, las iniciativas emprendidas pueden estar dirigidas a establecer un nuevo marco institucional o, por el contrario, a mantener el ya existente.

[278]

Por otra parte, en los estudios sobre grupos de interés se le otorga importancia a la influencia que ellos logran ejercer en el ámbito de la toma de decisiones, aunque se reconoce que se trata de una de las dimensiones más difíciles de operacionalizar y medir. Por lo general, la influencia viene definida como la capacidad de lograr un resultado esperado o que forma parte de los objetivos de un grupo (Scott, 2018, p. 69). Desde esta perspectiva, el estudio de la influencia permite comprender los esfuerzos realizados por las organizaciones para alcanzar tal resultado; sin embargo, se trata de una forma unidireccional de entender el ejercicio del poder —como decir que B actúa según lo indicado por A—, al asumir con ello una suerte de fotografía en un momento específico y en un escenario concreto (Medina y Muñoz, 2016, p. 43). Esa forma unilateral de concebir la influencia restringe la comprensión de la complejidad estratégica de los grupos, que por lo general transitan entre variados temas, distintas políticas y escenarios de acción.

En el marco de la competencia que se genera entre los grupos se llegan a formular diferentes temas y demandas. De todos modos, para que las acciones sean efectivas los grupos se tienden a focalizar en aspectos específicos. Por ende, constataciones más recientes indican que los grupos más influyentes o exitosos, desde el punto de vista de sus acciones, son aquellos que se especializan en determinados temas e incluso en uno solo

(Medina y Muñoz, 2016, pp. 50-51; Segovia y Gamboa, 2019, p. 32). En términos de Mattina (2010, p. 193), la especialización contribuye a reducir la incertidumbre que genera el proceso de toma de decisiones y de elaboración de políticas. Como se ha indicado, este factor puede ser acompañado y reforzado por otro tipo de estrategias desplegadas, como el actuar de manera concertada o en alianza con otros grupos.

Sobre la base de estos antecedentes, se plantean cuatro hipótesis centradas en la participación, la posición, la especialización temática y las estrategias adoptadas. La primera hipótesis (H1) afirma que la participación es equitativa entre los grupos directamente involucrados, como son los gremios empresariales, las organizaciones de riego, de ciudadanos y los organismos del Estado. La segunda (H2) sostiene que la especialización temática tiende a favorecer a las organizaciones de riego, tanto en términos de posicionamiento como en la capacidad de incidencia. En tercera hipótesis (H3) los grupos actúan combinando *lobby inside* y de carácter *outside*. Vale decir que para los grupos de interés es tan importante asistir al Congreso como desarrollar otro tipo de acciones más informales, cuya finalidad, muchas veces, es llamar la atención de la opinión pública. Finalmente, la cuarta hipótesis (H4) apunta a destacar que entre los grupos, y al interior de ellos, se producen diferencias en relación con los puntos más relevantes de la reforma; además, las organizaciones ciudadanas suelen formular una demanda de corte «más universal» en lo que respecta al agua, mientras que aquellas que provienen del sector empresarial se limitan a facilitar las posibilidades de acceso del conjunto de los privados.

[279]

2. Datos y método

Para la comprobación de las hipótesis se ha optado por una «triangulación» entre diferentes fuentes de información, así como por la complementariedad entre metodología cualitativa y cuantitativa. Siguiendo la estrategia definida por otros trabajos (Gamboa, Segovia y Avendaño, 2016; PNUD, 2017; Segovia y Gamboa, 2019), en primera instancia se llevó a cabo la conformación de un registro de organizaciones participantes en las comisiones del Congreso Nacional que abordaron la discusión y tramitación del proyecto de reforma al Código de Aguas, entre ellas, la Comisión de Recursos Hídricos y la Comisión de Agricultura (Senado, s. f.).³

³ Las Comisiones de la Cámara de Diputados fueron solicitadas de manera directa a través de la Ley 20285 sobre Acceso a la Información Pública, también conocida como Ley de Transparencia.

En total, fueron registradas 165 organizaciones que se clasificaron en grupos con sus respectivos subgrupos. El criterio de clasificación se basó en los estudios internacionales y nacionales sobre grupos de interés. Con esa información se procedió luego a elaborar un catastro que diera cuenta del perfil, áreas de especialización y otros rasgos de carácter organizativo de los grupos interés.

Toda la información catastrada fue complementada y profundizada con los antecedentes proporcionados en el sitio web de cada una de las organizaciones, así como de otros antecedentes registrados en las sesiones de cada comisión. En paralelo, se efectuó un registro de las acciones de *lobby* llevadas a cabo por los representantes de las organizaciones con parlamentarios y autoridades de gobierno. El acceso a esa información se logró mediante la revisión del sitio oficial Plataforma Ley de Lobby (www.leydelobby.gob.cl).

Además de estadísticas descriptivas se efectuaron tabulaciones cruzadas con los datos obtenidos del catastro con la información proporcionada por la revisión de la prensa, respecto a la actuación de cada uno de los grupos y subgrupos establecidos. Para el periodo 2014-2020 se efectuó la revisión de la prensa, escrita y digitalizada, de los principales medios de circulación nacional: La Tercera, El Mercurio, El Mostrador, el Desconcierto y CIPER-Chile. La información obtenida de la prensa resultó clave para la indagación de las declaraciones de los dirigentes de las organizaciones, sus repertorios de acción, así como la reconstrucción de los principales hitos de la discusión y de las situaciones de conflicto desencadenadas en ese periodo. Algunos antecedentes, así como la aclaración y precisión de las posturas de las organizaciones se complementaron con treinta entrevistas a dirigentes y la documentación interna proporcionada por estos representantes. Las entrevistas se efectuaron entre los meses de agosto a octubre de 2019, enero a marzo de 2020 y de mayo a octubre del mismo año.

[280]

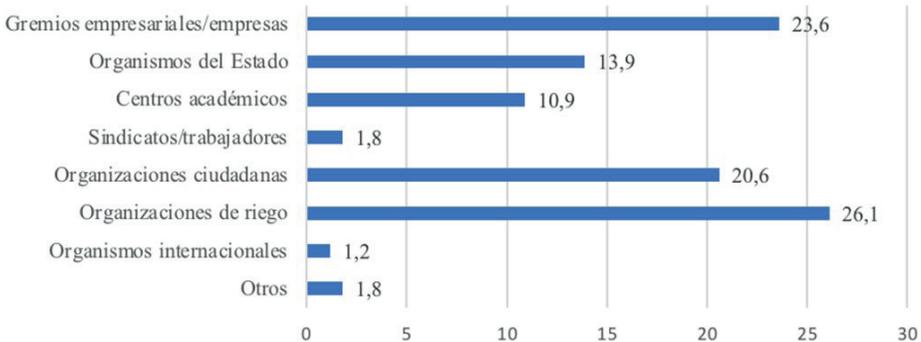
3. Discusión: participación, representación y posición frente a la reforma

3.1 ¿Quiénes son y de qué modo participan los grupos de interés?

Los datos que proporciona el catastro elaborado a partir de la revisión de las actas de participación permiten constatar una situación distinta a las tendencias evidenciadas por estudios anteriores, los cuales muestran un

desequilibrio a favor del sector empresarial (Gamboa, Segovia y Avendaño, 2016). Como se muestra en la gráfica 1, la participación tiende a ser relativamente equitativa entre organizaciones de riego (26,1%), ciudadanas (20,5%) y empresariales (23,6%). Esto permite reafirmar, de manera parcial, la primera hipótesis (H1) sobre la participación equitativa entre los grupos de interés, dado que es mucho más baja en el resto de las organizaciones.

Gráfica 1. Participación de los grupos de interés, 2014-2020, porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de Senado (s. f.).

[281]

Respecto a las tendencias que se han evidenciado en otros estudios, es baja la participación de las organizaciones de expertos y de centros académicos en la discusión sobre la reforma. La presencia de las organizaciones de profesionales, incluida dentro de los centros académicos, es considerablemente menor al de otros estudios donde cobran especial relevancia en términos de participación e incidencia (Gamboa, Segovia y Avendaño, 2016; PNUD, 2017). Para dimensionar el significado de la participación y representación del sector de riego, cabe mencionar que existen cuatro mil organizaciones de usuarios de agua, distribuidas a lo largo del territorio nacional, según información proporcionada por la Confederación de Canalistas de Chile (Conca).

Al revisar la distribución interna de los grupos de interés (véase tabla 1), se observa una clara heterogeneidad al interior de las organizaciones empresariales, ciudadanas y en los organismos del Estado. En el caso particular de los *think tanks* habría que tomar en cuenta que entre ellos existen filiaciones y adscripciones políticas diversas, como ocurre con la Fundación Terram —dedicada a temas de desarrollo sustentable—, el

Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) —perteneciente al Partido Comunista— e Iguales —vinculada al Partido Socialista—. Respecto de Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán, están relacionadas con los sectores más conservadores de la derecha: Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente (UDI).

Tanto las organizaciones empresariales y ciudadanas, al igual que los *think tanks*, suelen asumir temas sectoriales diversos. Como se ha descrito, en el caso del sector empresarial, han existido importantes tensiones y pugnas entre los intereses de los agricultores respecto de las empresas hidroeléctricas. En cambio, son las organizaciones de riego las que se especializan en una sola área temática, haciendo valer un mismo interés sectorial: la defensa por los derechos de agua.

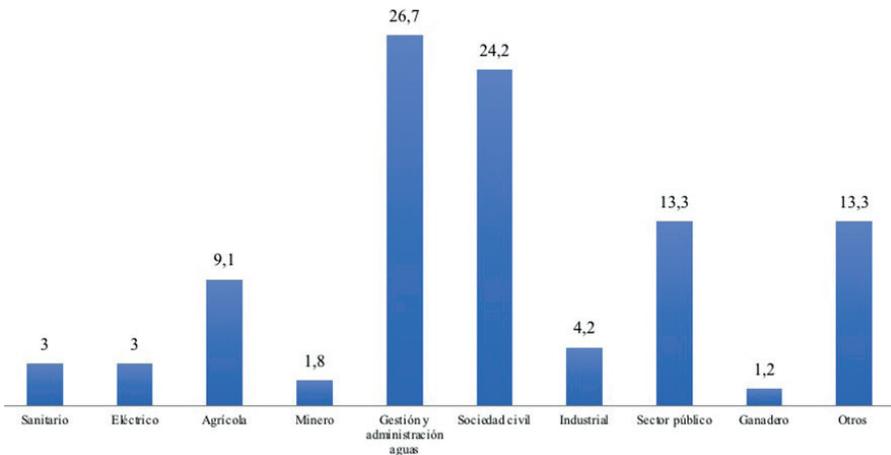
Tabla 1. Grupos y subgrupos de interés, 2014-2020.

| Grupos | | Subgrupos | |
|---------------------------|----------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Tipos | Cantidad | Tipos | Porcentaje dentro del grupo |
| Empresariales | 39 | Confederación gremial | 17,9 |
| | | Gremios | 38,5 |
| | | Empresa individual grande | 7,7 |
| | | Empresa individual mediana | 10,3 |
| | | Empresa individual pequeña | 10,3 |
| | | Otros | 15,4 |
| Organismos del Estado | 23 | Órgano gobierno central | 60,9 |
| | | Órgano gobierno regional | 4,3 |
| | | Municipio | 26,1 |
| | | Empresa pública | 8,7 |
| Centros académicos | 18 | Universidades | 61,1 |
| | | Think tanks | 38,9 |
| Trabajadores | 3 | Sindicatos individuales | 100 |
| Organizaciones ciudadanas | 34 | Consultores/expertos | 8,8 |
| | | Organizaciones no gubernamentales | 11,8 |
| | | Movimientos ambientales | 29,4 |
| | | Organizaciones indígenas | 23,5 |
| | | Organizaciones territoriales | 20,6 |
| | | Otras | 5,9 |
| Organizaciones de riego | 43 | Asociaciones de regantes | 46,5 |
| | | Juntas de vigilancias | 46,4 |
| | | Comunidades de agua | 7,0 |
| Otros | 5 | --- | --- |

Fuente: elaboración propia a partir de Senado (s. f.), sitios web y documentos de las organizaciones.

Por otra parte, los grupos de interés analizados tienden a desenvolverse en aquellos ámbitos —áreas o sectores— que tienen que ver con la administración y la gestión de las aguas, temas diversos que atañen a la sociedad civil y a la realidad del sector público. Los temas sectoriales más disgregados son los relacionados con agricultura, industria, minería, electricidad y sanitarios. Según lo planteado para la segunda hipótesis (H2), en la que se destaca el significado de la especialización, la importancia que adquiere el riego y la gestión de las aguas permite un mejor posicionamiento de las organizaciones que están en directa relación con ese tipo de temas.

Gráfica 2. Sectores en que se desenvuelven los grupos de interés, 2014-2020.



[283]

Fuente: elaboración propia a partir de Senado (s. f.), sitios web y documentos de las organizaciones.

A parte de los perfiles y de las características generales de las organizaciones, mediante la prensa y la realización de entrevistas se pudo indagar y profundizar en las acciones y estrategias adoptadas por los grupos de interés que fueron registrados mediante la revisión de las actas de asistencia a las comisiones del Congreso Nacional. Con el análisis de las modalidades de acción se pudo indagar en la actitud favorable o contraria, y la forma de incidencia para hacer valer su postura frente al proyecto de reforma. La tabla 2 muestra las frecuencias de las principales acciones llevadas a cabo por cada tipo de grupo. En ella se aprecia que, con excepción de los organismos e instituciones del Estado, los grupos de interés han optado

por una estrategia *inside* al asistir con más frecuencia a las sesiones de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado. Menor frecuencia ha tenido el encuentro con parlamentarios y autoridades de gobierno. Gremios empresariales y organizaciones de riego también recurren al contacto con parlamentarios y autoridades de gobierno, pese a que, en el caso del primer grupo, la frecuencia de este tipo de acciones es inferior en comparación con las declaraciones difundidas a través de la prensa.

Tabla 2. Frecuencia de acciones desplegadas durante la tramitación de la reforma, 2014-2020.

| Grupo de interés | Tipo de acción desplegada | | | | | Total |
|---------------------------|---------------------------|----------------------|----------|-------------------------|-------------|-------|
| | Declaración | Reunión o encuentro* | Protesta | Asistencia a comisiones | Otra acción | |
| Empresarios | 42 | 26 | 0 | 44 | 0 | 112 |
| Organismos del Estado | 42 | 5 | 0 | 32 | 7 | 87 |
| Centros académicos | 20 | 0 | 0 | 24 | 0 | 44 |
| Organizaciones ciudadanas | 27 | 2 | 0 | 36 | 0 | 65 |
| Organizaciones de riego | 4 | 30 | 1 | 61 | 0 | 96 |
| Otros | 3 | 1 | 0 | 9 | 0 | 13 |
| Total | 138 | 64 | 1 | 206 | 7 | 417 |

Fuente: elaboración propia a partir de noticias en medios de prensa y del registro de audiencias proporcionado por la legislación sobre *lobby* (www.leydelobby.gob.cl).

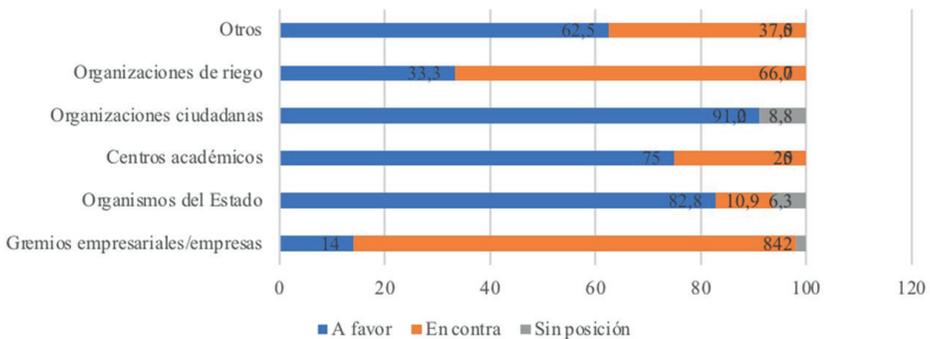
*Incluye parlamentarios y autoridades de gobierno.

De las estrategias de tipo *outside* sobresalen la realización y difusión de declaraciones a través de la prensa. La mayor frecuencia de las declaraciones se concentra en los gremios del empresariado y en los organismos del Estado. De manera que se logra una combinación de diferentes estrategias en las organizaciones de riego, empresariales y ciudadanas, ratificando lo planteado en la tercera hipótesis (H3). No obstante, el recurso de la protesta prácticamente no se utiliza en la fase de discusión. Cabe destacar que, para el caso de las organizaciones ciudadanas, la información recopilada mediante entrevistas indica que la protesta se utilizó con más frecuencia en años anteriores al de la elaboración y presentación del proyecto de reforma.

3.2 La posición frente a la reforma al Código de Aguas

Sobre la posición manifestada por los diferentes grupos de interés (H4), las organizaciones de riego y las empresariales manifiestan una posición predominantemente contraria, aunque no total, frente a la modificación del Código de Aguas. Su posición contraria se expresa hacia aquellos puntos sustantivos del proyecto, los cuales tienen que ver con la limitación temporal de los derechos de aprovechamiento, sanciones por no uso y la protección de zonas ecológicas. Mientras el apoyo de las organizaciones ciudadanas alcanza 91%, las organizaciones de riego y empresariales expresan un rechazo en torno a 66% y 84%, respectivamente.

Gráfica 3. Posición respecto a la reforma al Código de Aguas, porcentaje.



[285]

Fuente: elaboración propia. Estimaciones a partir de declaraciones en medios de prensa, periodo 2014-2020.

La posición manifestada por los grupos de interés se ve corroborada al momento de reconocer el tipo de mecanismo para modificar la normativa y la institucionalidad vigente a partir de la promulgación del Código de Aguas de 1981. Alrededor de dos tercios de las organizaciones de riego son contrarias a toda modificación, cifra que alcanza 76% en el caso de las asociaciones y gremios empresariales. Los centros académicos independientes —*think tanks*— manifiestan la opinión más favorable al proyecto de reforma, aunque la cuarta parte de ese tipo de instituciones registradas se muestra completamente contraria a toda modificación.

Tabla 3. Mecanismos para modificar la normativa e institucionalidad del agua, porcentajes.

| Grupos | Tipo de mecanismo | | | | | Total |
|---------------------------|-------------------|---------------------------|---|-------------------|--------------|--------|
| | Reformar Código | Cambio de la Constitución | Reformar Código y cambio de la Constitución | No modificar nada | Sin posición | |
| Empresarios | 18 | 0 | 4 | 76 | 2 | 100,0% |
| Organismos del Estado | 76,6 | 0 | 10,9 | 9,4 | 3,1 | 100,0% |
| Centros académicos | 60 | 0 | 15 | 25 | 0 | 100,0% |
| Organizaciones ciudadanas | 26,5 | 2,9 | 61,8 | 0 | 8,8 | 100,0% |
| Organizaciones de riego | 16,7 | 0 | 16,7 | 66,7 | 0 | 100,0% |

Fuente: elaboración propia. Estimaciones a partir de declaraciones en medios de prensa, periodo 2014-2020.

[286]

Como se observa en la gráfica 3 y la tabla 3, ni las organizaciones empresariales y de riego rechazan totalmente la reforma, ni las organizaciones ciudadanas la respaldan del todo, con lo cual se reafirma lo señalado en la cuarta hipótesis (H4). ¿A qué se deben estos matices? Ciertas organizaciones empresariales valoran algunos puntos de la reforma, como el uso efectivo de los derechos, el acceso al agua para consumo humano y el aumento de recursos y atribuciones a la DGA. En las organizaciones ciudadanas se asume que un cambio sustantivo al Código de Aguas pasa por la modificación de la actual normativa constitucional, la que, tal como se ha señalado, promueve la privatización del recurso hídrico.

Respecto a las atribuciones de los organismos del Estado, basta contrastar los siguientes dos testimonios, uno correspondiente al sector hidroeléctrico y el otro al agrícola. En el primero se afirma:

Yo creo que es super relevante que se otorguen más competencias a la DGA no solo de fiscalización, [sino además] competencias reales de dotación de personal. Por la reducción presupuestaria que se hizo el año pasado del 2% de todos los organismos públicos, la DGA está hoy día con un problema de que no puede hacer publicaciones y

no va a hacer los procesos» (representante del sector hidroeléctrico, comunicación personal, agosto 14, 2019).

Por el contrario, en otro testimonio se alude a los problemas de mala gestión en la administración y distribución de las aguas: «hay suficiente agua en la región para abastecer todas las necesidades sanitarias, tanto de bebida personal como de aseo personal para toda la provincia. En consecuencia, los problemas de agua no obedecerían a problemas de escasez hídrica, sino más bien a la mala gestión del recurso» (Molina, 2018, mayo 22).

3.3 Los puntos más controversiales de la reforma

En el marco de la discusión sobre la reforma al Código de Aguas, es posible reconocer una serie de posiciones críticas formuladas por las empresas generadoras hidroeléctricas, los agricultores y los productores exportadores de fruta. En primer lugar, se sostiene que uno de los problemas de la reforma ha sido generar «incertidumbre jurídica».⁴ Con ello se pretende indicar que se van limitando las condiciones para la inversión, debido a la pérdida de confianza en el mercado de las aguas. En segundo lugar, por parte de las empresas sanitarias y generadoras de electricidad, también se llega a plantear que es necesario que existan reglas del juego claras para un adecuado funcionamiento del mercado.

[287]

El problema de la incertidumbre jurídica se intensifica a medida que se prolonga la tramitación y la discusión legislativa. Pero la incertidumbre planteada por algunos empresarios también está relacionada con la propuesta de limitar los derechos concedidos a perpetuidad. Es lo que ocurre con la propuesta de limitación a treinta años, dado que según algunos empresarios eso restringe la posibilidad de concebir inversiones de largo plazo. La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Confederación de Canalistas de Chile (Conca) han asumido la posición más crítica frente al proyecto de reforma. Ambas organizaciones llegaron a plantear que la modificación del Código de Aguas constituía una nueva reforma agraria, pero del agua, que apuntaba a expropiar derechos ya adquiridos por los agricultores.

4 Una opinión absolutamente contraria sostuvo Rodrigo Mundaca, dirigente del Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y la Protección del Medio Ambiente (Modatima): «Los poderes fácticos de siempre exigen certeza jurídica para continuar perpetuando la privatización de las aguas» (El Mostrador, 2019, julio 15).

Con excepción de las organizaciones de empresarios agrícolas, se aprecia un cierto reconocimiento de la necesidad de otorgar prioridad al agua para consumo humano por sobre cualquier consideración económica y productiva. La diferencia reside en el tipo de reconocimiento que las organizaciones le pretenden asignar. Mientras que por el lado de las hidroeléctricas y las sanitarias se plantean condiciones para el consumo humano, los movimientos por la defensa y la recuperación del agua proponen reconocer el acceso al agua como un derecho humano básico.

La capacidad de presión mostrada por los grupos empresariales y de riego tuvo acogida en la indicación sustitutiva introducida por el presidente de la República al proyecto de reforma presentada al Senado en enero de 2019. Al respecto, elocuente resulta lo señalado en un inserto difundido a través de la prensa, firmado por la SNA, la Confederación de la Producción y el Comercio y la Sociedad Nacional de Minería en la primera quincena de julio de 2019: «Confiamos en el compromiso del actual gobierno, como señala en su programa, de mantener la certeza jurídica del derecho de propiedad, pilar fundamental de cualquier desarrollo económico y social, presente y futuro de nuestro país» (Larrondo, 2019, julio 14). En lo sustantivo, la indicación garantiza «certeza jurídica», mantiene la perpetuidad de los derechos otorgados para el dominio de las aguas y fortalece las organizaciones de usuarios, además de la creación de un «Panel de Expertos y Comisión Interministerial de Recursos Hídricos».⁵

[288]

Las organizaciones ciudadanas, por su parte, en especial las de defensa del medio ambiente y del agua, calificaron la indicación como un retroceso a lo que ya consideraban una reforma con limitaciones. Al decir de uno de los dirigentes: «La reforma antes era un punto intermedio, una transición hacia algo mejor [...]. Pero con esta [indicación], es perpetuar lo que hay» (representante de organización ciudadana por la defensa del agua, comunicación personal, diciembre 4, 2019). Por ende, algunas de ellas llegaron a plantear que el camino ya no está en la reforma al Código de Aguas, sino en el reemplazo de la Constitución.

Conclusiones

Como se ha expuesto, a lo largo de la discusión y tramitación de la reforma al Código de Aguas adquieren protagonismo una diversidad de

⁵ Sobre los contenidos de la indicación sustitutiva del Ejecutivo al proyecto de reforma, véase Eduardo Baeza (2019).

organizaciones y grupos de interés que intentan influir en los contenidos aprobados. Dada la cantidad y la amplia gama de organizaciones involucradas, se ha optado por un enfoque centrado en la participación y el comportamiento de los grupos de interés.

Siguiendo el enfoque del neopluralismo, en algunas fases del desarrollo de los conflictos, y luego de la gestación y tramitación de la reforma, se dan situaciones de equilibrio y de competencia que no necesariamente reflejan el predominio de ciertos grupos de interés. Un aspecto central de ese enfoque, al destacar las condiciones, en particular las características del contexto, es advertir sobre el posicionamiento e incluso las posibilidades de incidencia de ciertos grupos. Así, mientras en 2014 las condiciones fueron favorables para quienes promovían el cambio de la legislación sobre las aguas, desde 2018 —sobre todo a inicios de 2019— lo eran para quienes se oponían a ello.

Por otra parte, lo ocurrido en el periodo 2014-2020 permite, además, reafirmar el aporte realizado por los especialistas en el estudio de los grupos de interés al proporcionar elementos interpretativos de la participación, el tipo de estrategia adoptada y las posibilidades de incidencia y éxito. Tomando como referencia esos aportes se definieron las cuatro hipótesis que fueron contrastadas con la información empírica de carácter cuantitativa y cualitativa.

[289]

La primera hipótesis, comprobada de manera parcial, permitió dar cuenta de un cierto grado de cercanía en la participación entre los grupos relacionados con riego, empresariales y ciudadanos. No se detecta un predominio en la participación del empresariado, ni tampoco una sobrerrepresentación de este sector. Baja resultó ser la presencia de organizaciones de profesionales, pese al tipo de contenidos que fueron abordados en el marco del proyecto de reforma.

La comprobación de la segunda hipótesis quedó claramente evidenciada por el peso de la especialización, lo que jugó a favor de las organizaciones de riego. No está de más mencionar que, en el caso particular de los empresarios agrícolas, estos dejaron de lado temas que durante las últimas décadas ocuparon parte de su agenda, como los efectos de los tratados comerciales y el problema del proteccionismo económico. El tema del agua y, en especial, la defensa del derecho de propiedad sobre ese recurso pasó a constituir un objetivo prioritario para el conjunto del sector agrícola.

Para la tercera hipótesis quedó demostrado que los grupos de interés se movilizan en función de varias estrategias y repertorios de acción. Así, el contacto con las autoridades, la presentación en el Congreso, el posicionamiento mediático y el llamado de atención de la opinión pública constituyen los repertorios más utilizados.

Respecto a la cuarta hipótesis, fue notoria la ausencia de una opinión completamente compartida en cada uno de los grupos de interés. Esto, en parte, se explica por los diferentes puntos que contiene el proyecto de reforma, pero también debido a la heterogeneidad que predomina al interior de cada grupo, con excepción de las organizaciones de riego.

El vuelco producido con la indicación presidencial, introducida en enero de 2019, demuestra la persistencia y la capacidad de presión por parte de las organizaciones de riego y de un segmento mayoritario de las empresariales, así como de la receptividad del Gobierno central frente a esas demandas e intereses sectoriales. De una u otra forma, el proyecto de reforma puso en discusión aspectos que tenían que ver con el derecho de propiedad y la constitucionalidad de lo que se pretendía modificar. En comparación con los demás grupos, la competencia de las organizaciones de riego, principalmente, y la de los empresarios agrícolas, en segundo lugar, ha sido mucho más efectiva, e incluso más exitosa al revertir a su favor los contenidos del proyecto de reforma.

[290]

Las controversias por el agua en América Latina, en aumento como consecuencia del cambio climático, han logrado ser atenuadas a través de iniciativas que garantizan el «derecho humano» a dicho recurso, como ha ocurrido en Bolivia y Uruguay. En Chile, por su parte, la privatización de las aguas ha tenido efectos severos en buena parte de la población y ha generado una serie de situaciones de tensión y conflicto en el transcurso de las dos últimas décadas. En tal sentido, el estudio del caso chileno es un buen ejemplo para entender y anticipar el efecto que puede generar la privatización de los derechos de dominio y de gestión del recurso hídrico, así como para reconocer los intereses en pugna al intentar revertir tal situación.

Referencias bibliográficas

1. Ainsworth, Scott H. (2002). *Analyzing Interest Groups. Group Influence on People and Policies*. New York: W. W. Norton & Company.

2. Álvarez V., Rolando. (2015). *Gremios empresariales, política y neoliberalismo. Los casos de Chile y Perú (1986-2010)*. Santiago: Lom.
3. Arriagada, Genaro. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago: Lom.
4. Atria, Fernando y Salgado, Constanza. (2015). *La propiedad, el dominio público y el régimen de aprovechamiento de aguas en Chile*. Santiago: Thomson Reuters.
5. Baeza, Eduardo. (2019). Aspectos relevantes de la Indicación Sustitutiva del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley que Reforma el Código de Aguas (Boletín N° 7.543-12). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27121/2/Informe_Indicaciones_del_Ejecutivo_a_Reforma_CA.pdf
6. Bauer, Carl. (2015). *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. Santiago: El Desconcierto.
7. Baumgartner, Frank; Berry, Jeffrey; Hojnacki, Marie; Kimball, David C. & Leech, Beth L. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses and Why*. London: The University of Chicago. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001>
8. Binderkrantz, Anne. (2005). Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*. 53, pp. 694-715. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>
9. Budds, Jessica. (2004). Power, Nature and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*. 25 (3), pp. 332-342. <https://doi.org/10.1111/j.0129-7619.2004.00189.x>
10. Budds, Jessica. (2011). Relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos. En: Boelens, Rutgerd; Cremers, Leontien y Zwarteveen, Magreet (eds.). *Justicia hídrica. Acumulación, conflicto y acción social* (pp. 59-69). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
11. Budds, Jessica. (2013). Water, Power, and the Production of Neoliberalism in Chile, 1973-2005. *Environment and Planning: Society and Space*, 31, pp. 301-318. <https://doi.org/10.1068/d9511>
12. Campero, Guillermo. (2003). La relación entre el gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. *Revista de Ciencia Política*, 23 (2), pp. 159-176. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200008>
13. Celume B., Tatiana. (2013). *Régimen público de las aguas*. Santiago: Thomson Reuters.
14. Chile. Congreso Nacional. Ley 20285. (11 de agosto de 2008). Sobre acceso a la información pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
15. Senado de la República de Chile. (s. f.). Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía. https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=1009&tipo_comision=10
16. Cortez, Mauricio y Maillet, Antoine. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto

de Pascua Lama y la Ley de Glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94, pp. 3-25. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>

17. Cuevas, Rodrigo. (2019). *Política comercial y gremios empresariales en Chile*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Chile, Santiago.

18. Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511760716>

19. Chile Sustentable. (2012). *Conflictos por el agua en Chile. Urgen cambios legales y constitucionales en las políticas de agua*. Santiago: Programa Chile Sustentable.

20. Dahl, Robert A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México, D. F.: Alianza.

21. Della Porta, Donatella. (2008). *Introduzione alla Scienza Politica*. Boloña: Il Mulino.

22. El Mostrador. (2019, julio 15). Inserto de grandes gremios empresariales contra cambios al Código de Aguas enciende la polémica: oposición lo califica como «campana del terror». <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/07/15/inserto-de-grandes-gremios-empresariales-contra-cambios-al-codigo-de-aguas-enciende-la-polemica-oposicion-lo-califica-como-campana-del-terror/>

[292]

23. Fisichella, Domenico. (1980). Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 10 (1), pp. 53-71. <https://doi.org/10.1017/S0048840200007735>

24. Gamboa, Ricardo; Segovia, Carolina y Avendaño, Octavio. (2016). Interest Groups and Policymaking: Evidence from Chile, 2006-2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5 (2), pp. 141-164. <https://doi.org/10.1057/iga.2016.4>

25. Godwin, Ken; Ainsworth, Scott H. & Godwin, Eric. (2013). *Lobbying and Policy Making. The Public Pursuit of Private Interests*. Thousand Oaks: CQ. <https://doi.org/10.4135/9781483349336>

26. Grossmann, Matt. (2012). *The Not-So-Special Interests. Interest Groups, Public Representation and American Governance*. Stanford: Stanford University. <https://doi.org/10.1515/9780804781343>

27. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2015). *Mapa de conflictos sociambientales en Chile*. Santiago: INDH.

28. Larraín, Sara. (2006). El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado. *Polis*, 14, pp. 1-20.

29. Larrondo, Pía. (2019, julio 14). Gremios empresariales critican reforma al Código de Aguas: «Sería un golpe muy grave para la agricultura chilena». *Emol.com*. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/07/14/954609/Gremios-empresariales-critican-reforma-al-Codigo-de-Aguas-Seria-un-golpe-muy-grave-para-la-agricultura-chilena.html>

30. Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
31. Maillet, Antoine y Albala, Adrián. (2018). Conflictos socioambientales en los proyectos eléctricos en Chile (2005-2016). Un análisis configuracional. *América Latina Hoy*, 79, pp. 125-149. <http://dx.doi.org/10.14201/alh201879125149>
32. Mattina, Liborio. (2010). *I gruppi di interesse*. Boloña: Il Mulino.
33. Medina, Iván y Muñoz M., Luz. (2016). La relevancia de los grupos de interés en la ciencia política. En: Molins, Joaquín; Muñoz M., Luz y Medida, Iván (dir.). *Los Grupos de Interés en España. La influencia de los «lobbies» en la política española* (pp. 21-62). Madrid: Tecnos.
34. Molina, Tomás. (2018, mayo 22). Gremio de agricultores: No existe escasez hídrica en Petorca y problema se debe a la «mala gestión» del recurso. *Emol.com*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/05/22/907046/Agropetorca-Aseguran-que-no-existe-escasez-hidrica-en-la-zona-y-atribuyen-problemas-a-una-mala-gestion-del-recurso.html>
35. Mundaca, Rodrigo. (2015). *La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias*. Santiago: América en Movimiento.
36. Núñez, Andrés y Aliste, Enrique. (2020). *Geografías imaginarias y el oasis del desarrollo. Cambio climático y la promesa del «futuro esplendor»*. Santiago: Lom.
37. Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University.
38. Palma M., Lorenzo. (2019). *Historia de la Central Hidroeléctrica San Pedro. El cuestionado proyecto de Colbún S. A.* Valdivia: Kultrún. [293]
39. Prieto, Manuel. (2017). La ecología (a)política del modelo de aguas chileno. En Bustos, Beatriz; Prieto, Manuel y Jonathan Barton. *Ecología política en Chile. Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder* (pp. 143-164). Santiago: Universitaria. <https://doi.org/10.17561/at.v0i8.3303>
40. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*. Santiago: PNUD.
41. Rojas C., Christian. (2016). *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en las juntas de vigilancia de ríos*. Santiago: Thomson Reuters.
42. Romero T., Hugo; Romero A., Hugo y Toledo O., Ximena. (2009). Agua poder y discursos: conflictos socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia chilena. *Anuario de Estudios Americanos*, 66 (2), pp. 81-103. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2009.v66.i2.318>
43. Scapini, Juan Carlos. (2006). *Los gremios empresariales en Chile*. Santiago: Tajamar.
44. Scott, John C. (2018). *Lobbying and Society. A Political Sociology of Interest Groups*. Cambridge: Polity.

45. Schmitter, Phillippe C. (1985). Neocorporatismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 31, pp. 47-78. <https://doi.org/10.2307/40183123>

46. Schneider, Ben B. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511606854>

47. Schneider, Gerald & Baltz, Konstantin. (2003). The Power of Specialization: How Interest Groups Influence EU Legislation. *Rivista di Politica Economica*, 93 (1), pp. 253-288.

48. Segovia, Carolina y Gamboa, Ricardo. (2019). Neopluralismo «a la chilena». Grupos de interés en el proceso legislativo. *Revista de Ciencia Política*, 39 (1), pp. 25-47. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000100025>

49. Silva, Eduardo. (1996). *The State and Capital in Chile. Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder: Westview.

50. Tamayo G., Tania y Carmona L., Alejandra. (2019). *El negocio del agua. Cómo Chile se convirtió en tierra seca*. Santiago: Random House.

51. Vergara B., Alejandro. (2017). *Derecho de aguas: identidad y transformaciones*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

52. Vite, Francisco. (2005). Offe, Schmitter y la institucionalización de un segundo circuito de la política. En: Arditi, Benjamín (ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones* (pp. 145-172). Barcelona: Anthropos.

[294] 53. Yakke, Jason W. & Susan W. Yakke. (2006). A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy. *The Journal of Politics*, 68 (1), pp. 128-139. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00375.x>

Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos contemporáneos, que ostenten rigurosidad conceptual, metodológica y calidad gramatical.

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

1. Periodos de recepción y publicación de artículos. A través de la página web. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. La publicación de cada edición se realiza el 25 de enero y el 15 de julio, respectivamente.

2. Enfoque temático. Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

[295]

- 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.

[296]

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma.

Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita— que certifique el cumplimiento de dichos requisitos; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

4. Información sobre los autores. En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que

desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; y para aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

5. Proceso de evaluación. La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

[297]

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

7. Tipos de textos

Reseña crítica. Es un texto breve —se sugiere no sobrepasar las 2000 palabras— en el que se presenta y sintetiza una obra de actualidad —en este caso, sobre alguna problemática política—, y que incluye una valoración argumentada de la obra, sea positiva o negativa, en la que se establece su aporte y relevancia al conocimiento. El autor debe procurar exponer la tesis central y sus componentes, contextualizar la obra, analizar y no solamente resumir, argumentando su validez y relevancia, finalizando con unas conclusiones que den cuenta de la obra y su valoración a partir de lo argumentado. La reseña también debe incluir un título, de 4 a 6 palabras clave y un resumen analítico de no más de 120 palabras.

Artículo producto de investigación.* Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

Artículo de revisión.* Presenta resultados de investigación a partir de una perspectiva analítica, interpretativa o crítica de un autor, recurriendo a fuentes originales.

Artículo de reflexión.* Resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.

* A partir del *Documento guía de Colciencias*, 2010.

8. Estructura general de los artículos

Título. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ilustrar el tema principal, las variables y los aspectos teóricos que se investigan. No debe sobrepasar las 30 palabras o los 150 caracteres.

Resumen. Debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ser de tipo analítico, elaborado en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, se deben resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión.

Palabras clave. Deben oscilar entre 4 y 6. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués deben presentarse en los tres idiomas. Deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas — se recomienda el tesoro de la Unesco—.

Introducción. En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

Discusión. En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

Conclusión. Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

Citas en el texto. Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

- Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).
- Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).

[299]

— 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).

[300]

— Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

Notas al pie de página. Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar observaciones no publicadas, documentos legales o normas jurídicas, y fuentes de archivo o históricas. Los documentos legales y las fuentes de archivo son los únicos que se incluyen también en las referencias bibliográficas.

Referencias bibliográficas. Deben ubicarse al final del artículo; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se citan en el

cuerpo del texto, a diferencia de la bibliografía, que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, las referencias se elaboran conforme a las siguientes consideraciones: nombres completos, orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente. Si hay varias obras de un mismo autor y de un mismo año, se diferencian unas de otras agregando al año una letra del alfabeto, ejemplo:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

- Libros

- Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

- Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- Capítulos

- Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- Artículos de revistas académicas

- 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.

[301]

- 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:

[302]

— Jurisdicción (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). Ministerio o Entidad Responsable (en mayúsculas fijas). Designación (Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. (Fecha de la norma jurídica: día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene). Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, Fecha de publicación. Número. Paginación.

- **Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

- **Informe técnico**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

- **CD-ROM**

— Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo].
Lugar de publicación: casa publicadora.

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.