

Artistas invitadas

Comentario de las obras

Sororidad propone una reflexión acerca de los constantes aportes de las mujeres al campo artístico colombiano, presentando el trabajo de artistas de diferentes generaciones que realizan obras de pintura en diversos materiales y soportes, con técnicas como grafiti, tatuaje y bodypaint, a partir de las cuales evidencian sus investigaciones, intereses y preocupaciones. «Chicas súper poderosas» que reivindican la memoria de mujeres y sus importantes logros sociales, mujeres desobedientes, luchadoras, constructoras de nuevos espacios y transgresoras de su contexto, heroínas ancestrales.

La exposición Sororidad se realizó entre el 13 de agosto y el 1.º de octubre de 2022 en el Espacio Arte y Conexión / Tattoo DC Academy, Bogotá, D. C.

Curaduría

Natalia Cardona Rivera

aidanataliacardona@gmail.com

Maestra en Artes plásticas y visuales

Magíster en Museología y Gestión del Patrimonio

Septiembre-diciembre de 2022, ISSN 0121-5167

estudios políticos

N.º 65, Medellín, septiembre-diciembre de 2022

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 65, pp. 1-335, Medellín, septiembre-diciembre de 2022, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

65



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



Artista invitada

Leela

Niña Embera

Graffiti: Stencil. Intervención in situ

Dimensiones variables

2022

estudios políticos

N.º 65, Medellín,
septiembre-diciembre de 2022



estudios políticos

estudios políticos

N.º 65

Septiembre-diciembre 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, 65, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre 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)
Adrián Raúl Restrepo Parra (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

Revisión de contenidos en inglés

Ricardo Urrea



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

estudios políticos

Estudios Políticos, 65, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2022

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación

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

Recepción de correspondencia

Calle 70 N.º 52-27, Medellín, Antioquia.
Teléfono (574) 219 86 91. Fax (574) 219 59 60
revistaepoliticos@udea.edu.co
<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, 65, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre 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, 65, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2022, pp. 1-335
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

La Paz Total como política pública 10-29
_____ *Germán Darío Valencia Agudelo*

Ensayo

**El grito de irrupción en las protestas recientes en Colombia,
o la aparición de la política** 31-57
The Breakout Yell in the Recent Protests in Colombia,
or the Appearance of Politics
_____ *Alejandro Sánchez Lopera*

Artículos

**La herramienta de gramática institucional. Una discusión sobre su aplicación
en investigaciones de políticas públicas** 59-87
The Institutional Grammar Tool. A Discussion of its Applications
in Public Policy Research
_____ *Ángela Milena Rojas Rivera, Mario Alfonso Lopera González*

**Oportunidades laborales y la migración rural-urbana juvenil.
Juventud rural araucana** 89-118
Labor Opportunities and Rural-Urban Youth Migration. Araucanian Rural Youth
_____ *Yilmer Adiel Mina Hernández, Gonzalo Téllez Iregüi*

**Las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia.
Hacia una votación de clase** 120-148
The Presidential Elections of 2018 in Colombia. Towards Class Voting
_____ *Blendi Kajsui, Yenifer Tamayo Grisales*

**El análisis de redes sociales como metodología para el estudio de la gestión
de la seguridad en Medellín, 2004-2015** 150-178
Social Network Analysis as a Methodology for the Study of Security Management
in Medellín, 2004-2015
_____ *Deiman Cuartas Celis, Nidia Albeny Rodríguez Tamayo*

**Participación política en un contexto de reducción de la violencia. El caso
de las víctimas del conflicto armado en Colombia (2011, 2016 y 2018)** 180-208
Political Participation in a Violence Reduction Context. The Case of the Victims of the
Armed Conflict in Colombia (2011, 2016 and 2018)
_____ *Juan Felipe Rojas Pulido*

Las iglesias cristianas y sus representaciones de paz en Colombia. Del dualismo y la instrumentalización política al compromiso social	210-239
The Christian Churches and their Representations of Peace in Colombia. From Dualism and Political Instrumentalization to Social Commitment _____ <i>Daniela Plata Rodríguez, William Elvis Plata Quezada</i>	
Gobernanza criminal de la minería del oro en la región del Bajo Cauca y en el municipio de Buriticá, Antioquia	241-270
Criminal Governance of Gold Mining in the Bajo Cauca Region and the Municipality of Buriticá, Antioquia _____ <i>Daniel Bonilla Calle</i>	
La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016	272-300
Effectiveness in International Cooperation for Development. Analysis at the Local Level in Colombia _____ <i>Sebastián Ubaque Mozo, Juan Carlos García Perilla, Diana Patricia Arias Henao</i>	
Los peinados afro, política, identidad y resistencia. El caso de las mujeres negras de los grupos Amafocol y Entre Chontudas en Cali, Colombia	302-326
Afro Hairstyles, Politics, Identity, and Resistance. The Case of Black Women from the Groups AMAFROCOL and Entre Chontudas in Cali, Colombia _____ <i>Karen Giselt Domínguez Mendoza</i>	
Indicaciones para autores y proceso de evaluación	327-335

Editorial



Artista invitada

Lucía Gómez

Árbol de la Vida No. 0595

Óleo sobre lienzo, técnica mixta

56 x 56 cm

2022



Editorial

La Paz Total como política pública*

Después de dos décadas de confrontaciones armadas internas y sin que se haya realizado ninguna propuesta concreta del Estado para realizar negociaciones políticas con las guerrillas en Colombia, se inició en 1981 una larga dinámica de procesos de paz. Ese año, el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) les propuso a todas las organizaciones insurgentes implementar una amnistía condicional —Ley 37 de 1981—, con la que abrió las puertas para incentivar los acercamientos, facilitar la dejación de armas y avanzar en la reinserción a la vida civil de excombatientes (Valencia, 2019, p. 144).

Desde aquel momento y hasta la fecha —diciembre de 2022—, el país ha mantenido distintas iniciativas para construir la paz en todos los gobiernos nacionales, logrando hasta el momento varios pactos de paz que van desde la firma de cese al fuego y de hostilidades —como los que se vivieron en la década de 1980— hasta acuerdos comprensivos —como el que se dio con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016—, pasando, en especial, por las experiencias de desmovilizaciones armadas —individual o colectiva— mediante programas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) —como los que se dieron con las exguerrillas en la década de 1990 o con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en la década del 2000— (Hincapié y Valencia, 2014; Valencia, 2019).

A pesar de estos esfuerzos de los distintos gobiernos por ponerle fin a todos los conflictos armados, hasta el momento no ha sido posible llegar a una situación de paz completa.¹ Han tenido que gobernar en una especie de alternancia entre guerra y paz, una situación repetitiva de búsqueda

* Este texto es resultado del proyecto de investigación *Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las FARC-EP en Colombia (2016-2020)*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, y realizado en la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos.

de salida negociada al conflicto con unos grupos armados, mientras se mantiene una confrontación violenta con otras agrupaciones (Valencia, 2013), incluso se tuvo la aparición de nuevas agrupaciones armadas ilegales. Esta última situación la hallamos a principio de 1990, en la que mientras se firmaban varios acuerdos de paz con las guerrillas se presentó el surgimiento y crecimiento del paramilitarismo; o como viene ocurriendo en este último lustro (2017-2022), en el que luego de la dejación de armas de las FARC-EP se asiste en este periodo de posacuerdo a un rebrote de las bandas criminales en todo el territorio nacional.

En este último periodo, el país ha visto cómo, luego de la salida de esta insurgencia de la guerra, diversos actores ilegales vienen disputándose el control territorial y las rentas criminales, aumentando la violencia contra la población civil y la cantidad de víctimas (Charry, 2016, p. 55). Desde 2017, Colombia ha experimentado un incremento generalizado en casi todas las variables con las que se hace seguimiento a la violencia: los asesinatos de líderes y lideresas y de excombatientes, las masacres, el desplazamiento forzado, el despojo forzado de tierras, los secuestros y la violación de derechos humanos (Pares, 2022).

En el último periodo el país se está convirtiendo, nuevamente, en lugar de miedo y zozobra para todas las poblaciones (Cudris y Barrios, 2018, p. 80; Indepaz, 2022, agosto 2). Organizaciones defensoras de derechos humanos (Human Rights Watch, 2022, agosto 19) o las que hacen seguimiento al conflicto, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), muestran cómo al inicio del gobierno de Gustavo Petro — agosto de 2022— en el país se reconocían, por lo menos, seis conflictos armados —o guerras—, cuyos teatros de confrontación más dinámicos son los departamentos de Antioquia, Arauca, Chocó, Cauca y Norte de Santander (Oquendo, 2022, agosto 9). Confrontaciones que tienen como principales responsables a los grupos armados organizados (GAO), como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC y la Segunda Marquetalia —la cual es una resurgencia— y otros como el Clan del Golfo —grupo paramilitar que emergió luego del fracaso del proceso de Justicia y Paz, y que se autodenominan Autodefensas Gaitanistas de

¹ Según Barbara Walter (2010, septiembre 13), esta situación es la más común en el mundo: cerca de 90% de los conflictos que iniciaron en el siglo XXI se dieron en países donde ya había existido un conflicto previo.

Colombia (AGC)—, La Oficina, Los Pachenca, Los Caparros, Los Rastrojos y Los Pelusos (Pares, 2022).

Ante esta grave situación pública —diagnosticada y reconocida por múltiples agencias—, el nuevo gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez han propuesto una política de seguridad humana llamada Paz Total. Con ella buscan avanzar en el cierre —ojalá definitivo— de todas estas guerras actuales en el país. La dupla presidencial, desde la campaña a la Presidencia de la República, ha advertido que su gobierno propondrá procesos de diálogo para la negociación política y el sometimiento de los GAO, como lo expresó Gustavo Petro (2022, agosto 7) en su discurso de posesión:

Convocamos a todos los armados a dejar las armas [...]. Que la paz sea posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz, seguiremos a rajatabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. Este es el Gobierno de la vida, de la Paz, y así será recordado.

Para cumplir esta propuesta de gobierno, ellos han elaborado y propuesto una política pública basada en cinco frentes de trabajo: el cumplimiento del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (2016); un diálogo de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN); el sometimiento a la justicia de las disidencias y reincidencias de las FARC, al igual que con las diversas estructuras criminales o GAO; y finalmente, el involucramiento de la sociedad civil en unos diálogos regionales. En síntesis, la política pública de Paz Total plantea que:

El Gobierno Nacional podrá adelantar diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley, que tengan un mando responsable y control territorial que les permita hacer operaciones militares sostenidas y concertadas. Por otra parte, el Gobierno podrá entrar en diálogos orientados al sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de alto impacto. Las disidencias o grupos armados post FARC podrán entrar en esta categoría, siempre y cuando pacten acuerdos que contribuyan a su desmantelamiento (Pares, 2022, p. 8).

El objetivo de este texto es presentar y analizar la propuesta de Paz Total como una política pública. Para la construcción del artículo se utilizó, en primera instancia, tanto el Proyecto de Ley del Senado (181 de 2022)— y de la Cámara Representantes (160 de 2022), presentado por el Gobierno nacional el 30 de agosto, como el texto definitivo de la Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022. Asimismo, se recurrió a las entrevistas y notas de prensa sobre el tema y a las intervenciones públicas que los diversos funcionarios y congresistas relacionados con esta propuesta han realizado, por ejemplo, los pronunciamientos del Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda (NotiCentro CM&, 14 de septiembre de 2022) o del presidente de la Comisión de Paz del Senado de la República, Iván Cepeda (Rodríguez Álvarez, 2022, septiembre 27); finalmente, una serie de textos que han aparecido en el contexto nacional sobre la discusión en torno a la idea de Paz Total —y que apoyan o critican esta idea—, que en todo caso aún se presenta como una política pública con carácter parcial, incipiente y cambiante (Medina, 2022).

La paz como política pública y como política de Estado

Por lo general, toda política pública se elabora retomando tres niveles de directrices (Embido y Martín, 2018): la primera son los lineamientos supranacionales a todos los países que suscriben los tratados, convenios o acuerdos multilaterales; el segundo son los lineamientos de la Constitución Política y que guían cualquier decisión del Estado de forma particular; finalmente, una serie de normas previas y concomitantes en las que se fundamenta la nueva Ley que da origen a la política y debe dialogar con ellas. Siguiendo esta línea analítica se puede afirmar si la política es o no una política pública, pues debe existir un triple direccionamiento en el que se fundamenta y, en consecuencia, se habla de la exigencia que debe tener en su coherencia normativa.

En primer lugar, para el diseño de toda política pública los hacedores de políticas parten de los convenios internacionales que respaldan la acción estatal (Embido y Martín, 2018, p. 13). En el caso colombiano, en las últimas décadas las políticas de paz se nombran y sustentan en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos Adicionales de 1977, los cuales advierten la obligación de los Estados y de los actores armados en la protección de civiles en los conflictos armados no internacionales. Estas normas son claras

en obligar a los Estados a diseñar e implementar medidas para la protección de la población, trabajando para evitar fenómenos como el desplazamiento forzado y la violencia contra la población civil, intentando que reinen las acciones humanitarias (CICR, 2012).

Estos lineamientos llevaron a una concepción universal de trabajar por la seguridad humana desde 1994 —con el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994)—, poniendo énfasis en la responsabilidad que tienen los Estados de garantizar la vida de todos los seres humanos y el goce de los derechos de forma plena. Idea que ha posibilitado hablar de la seguridad humana como horizonte de cualquier sociedad y que ha permitido construir y posicionar, en casi todos los Estados, el refuerzo y el vínculo, de manera más profunda, con acuerdos universales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015. Diecisiete objetivos en los cuales la humanidad debe concentrarse y desarrollar, teniendo como horizonte el año 2030 (ONU, s. f.). Precisamente, en el Objetivo 17 se enuncia la paz como una prioridad, la cual se vio reforzada en 2018 cuando —mediante la Resolución A/RES/73/1— se proclamó al periodo 2019-2028 como el Decenio por la Paz en honor a Nelson Mandela, lo que ha llevado a un fortalecimiento a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para «redoblar esfuerzos por lograr la paz y la seguridad internacional».

En segundo lugar, toda política debe retomar en Colombia las ideas de la Constitución Política de 1991. El artículo 22 de este texto constitucional establece que «la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento», por lo tanto, ordenó a todos los gobiernos a comprometerse en el avance de un orden social justo y pacífico, y que debe incluir el enfoque de «seguridad humana», en tanto elemento sustantivo a la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos (López y Mantilla, 2022).

Lo anterior le da a la paz un carácter de política de Estado, la cual debe caracterizarse por ser permanente a todo gobierno que se rija bajo esta norma de 1991 (Vargas y Jaramillo, 2022, p. 29). De allí que algunos gobiernos, entre ellos el actual, estén pensando en la política de paz como política de Estado (Valencia, 2022, noviembre 22). Advierten de la necesidad que tiene el país de diseñar una norma que sirva de base para que cualquier presidente y su gabinete tengan claro que la prioridad es la construcción de la paz, que no dejen este principio constitucional a la decisión del gobierno

de turno, sino que como jefes de Estado y de Gobierno tengan la obligación y el poder para avanzar en esta misión.

Finalmente, en tercer lugar, la política pública se fundamenta en la normatividad vigente y debe dialogar con las normas que la acompañarán. Como se dijo, la Ley 2272 de 2022 es una norma que amplía, modifica y prorroga la anterior Ley 418 de Orden Público de 1997, la cual fue usada por diversos gobiernos, desde Ernesto Samper (1994-1998) hasta Gustavo Petro (2022-2006), para hablar de paz y proponer las políticas de Gobierno, y con ello mantener la seguridad y la defensa (Valencia, 2022, noviembre 22). Así ha ocurrido con las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, y por supuesto, con la más reciente, la Ley 2272 de 2022.

Los seis gobiernos desde 1997 hasta 2022 han hecho uso de ella: Ernesto Samper (1994-1998), por ejemplo, llamó a su apuesta Paz Integral y Diálogo Útil; Andrés Pastrana (1998-2002) propuso una paz basada en hechos; Álvaro Uribe (2002-2010) llamó a su política de Seguridad Democrática; Juan Manuel Santos (2010-2018) quiso construir una Paz Estable y Duradera; Iván Duque (2018-2022), a manera de crítica y queriendo rescatar los principios del uribismo, la llamó Paz con Legalidad; y finalmente, Gustavo Petro (2022-2026) la ha denominado Paz Total. A pesar de enfatizar algunos más en la guerra y la seguridad armada, cada gobierno ha trabajado en aplicar esta norma y tener una política de paz para su mandato (Valencia, 2022, noviembre 22).

Además de este importante antecedente normativo, la política pública de Paz Total se apoya en los desarrollos de políticas que recientemente se vienen trabajando en la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016). Asuntos tan importantes en la esfera nacional —como el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) o los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)— están siendo desarrollados con una estructura normativa que apoya el cumplimiento del Acuerdo Final (Chaverra, 2022); recordando, en todo caso, que el Estado tiene la obligación de ocuparse de ello, pues mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, en su artículo 3, se habla de la necesidad de implementar en Acuerdo Final con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y la Ley 1955, art. 220, de la obligación de tener un «trazador presupuestal para la paz» y un Plan Plurianual de Inversiones; al igual que tiene que trabajar en

el cumplimiento de los tratados internacionales, entre ellos, los de los ODS (Documento Conpes 3918 del 15 de marzo de 2018).

En conclusión, existen suficientes lineamientos normativos externos e internos para convertir la paz en una política pública en Colombia, la cual debería, según el gobierno Petro, convertirse en una apuesta de largo aliento y, en este sentido, elevada a una política de Estado para blindarse de los vaivenes de los gobiernos de turno (Rodríguez Pastrana, 2002). Además, conviene que sea una política en diálogo con otros sectores, que vincule y ponga en trabajo coordinado y cooperado a las distintas ramas del poder público. Esta es, precisamente, la propuesta que viene desarrollando el Gobierno nacional, que ha querido darle a la propuesta de Paz Total un carácter de política de Estado (Aguilar, 2022).

La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022).

La política pública de Paz Total del gobierno Petro

El Gobierno nacional tiene entre sus facultades constitucionales y legales liderar el diseño, elaboración e implementación de la política pública de paz. Basado en esos lineamientos previos superiores, el gobierno Petro viene trabajando en la creación de un ambiente para que su propuesta de Paz Total tenga y desarrolle un marco político, jurídico y técnico que haga posible y viable la política pública de paz de largo aliento y sostenible. Para lograrlo, lo primero que ha hecho es presentar al Congreso de la República una iniciativa legislativa con la que buscó delimitar una ruta para la construcción de una paz completa que involucre a los múltiples actores del conflicto y cierre las puertas a la violencia armada en el país, y que, además, camine el país, con más claridad, en un escenario de construcción de paz (Congreso de la República, Proyecto de Ley Senado 181 de 2022-Cámara 160 de 2022).

Esta propuesta de Paz Total fue presentada por el Gobierno nacional el 30 de agosto y luego de los dos debates requeridos se aprobó finalmente el 4 de noviembre de 2022 y sancionada por el presidente de la República cuatro días después. La Ley de Paz Total está estructurada en cinco capítulos y veinte artículos, donde se presentan las definiciones —capítulo I, artículo 2—, los mecanismos para la Paz Total —capítulo II, artículos del 3 al 9—, el servicio social para la paz —capítulo III, artículos 10 y 11— y se establecen otras disposiciones —capítulo IV, artículos 12 al 18—; además, se habla de las prórrogas, la vigencia y la derogatorias —capítulo V, artículos 19 y 20—.

Esta norma posibilita analizarse, como política pública para la construcción de paz, a partir de cinco pilares: el primero es avanzar en la implementación del Acuerdo Final. Para el Gobierno nacional este acuerdo contiene varios aspectos que son relevantes para la desactivación de las causas estructurantes de los conflictos armados en Colombia; además, porque es una obligación del Estado su cumplimiento, tal como quedó establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017. En este sentido, la Ley es clara en la necesidad de cumplir «los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar» con las distintas organizaciones armadas (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022, artículo 2).

El cumplimiento del Acuerdo Final conlleva para el Estado la implementación de todos los seis componentes que lo estructuran, entre ellos, el fundamental tema de las víctimas, que debe dialogar con los otros cuatro ejes —justicia transicional y restaurativa—, el cumplimiento de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación, todos ellos fundamentales en las estructuras de gobernanza de la paz (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

El segundo pilar propone continuar o reiniciar los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), reconociendo a este como un actor armado que tiene un trasfondo político y, por tanto, es necesaria una negociación distinta a la que se propone con los otros GAO. Para el gobierno Petro es claro que la tarea de negociar la paz con esta insurgencia se paralizó, a pesar de los avances que se alcanzaron durante el mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018). El gobierno de Iván Duque (2018-2022) puso en el congelador los diálogos de paz con esta insurgencia y lo que

busca el gobierno de Gustavo Petro es retomar el proceso de paz. Para esto, luego de aprobada la Ley de Paz Total, le siguió el reinicio de los diálogos de paz en Caracas, Venezuela, el 21 de noviembre de 2022, donde se reunieron los equipos negociadores para volver a reactivar todo el proceso y ponerse la meta de construir un acuerdo definitivo como lo hizo con las FARC-EP. Estos serán unos diálogos de paz donde se buscará cimentar unas transformaciones económicas, sociales y políticas en los territorios y con las comunidades para incentivar la dejación de armas de esta organización insurgente.

El tercer pilar plantea avanzar en un diálogo político y jurídico para que las estructuras disidentes y re-insurgentes de las extintas FARC-EP regresen a la vida civil. La idea del Gobierno es completar la paz con los actores que no quisieron firmar el Acuerdo Final de 2016 o que decidieron volver a la guerra luego de criticar lo acordado e implementado en una fase inicial. El Gobierno propondrá a estas estructuras armadas un diálogo jurídico y social para que retomen el camino de una salida negociada al conflicto, una salida de la guerra que podrá ser intermedia entre la negociación política y el sometimiento.

El cuarto pilar está construido alrededor de dos conceptos: «acogimiento» y «sometimiento»; los cuales son propuestos a los restantes Grupos Armados Organizados (GAO), aquellos grupos que se caracterizan por desarrollar operaciones concertadas, tener mando reconocido o responsable, y un alto impacto en los indicadores de violencia territorial. El Gobierno busca ofrecerles un «tratamiento penal benigno» como incentivo para la dejación de armas y el tránsito a las actividades legales. Se busca discutir la extradición, ponerle un límite a las penas máximas que deben cumplir y experimentar nuevas formas de castigos y penas, además de las acciones que deben realizar para el sometimiento voluntario a la justicia, como la entrega de capitales, el desmantelamiento de sus negocios ilegales y la ruta a la civilidad; asimismo, como lo plantea Carlos Medina (2022, p. 17), cumplir con las exigencias que les establezca la justicia reparatoria: la entrega a las víctimas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Finalmente, el quinto pilar, fundamental para este Gobierno, consiste en el involucramiento de los territorios y las comunidades en un diálogo nacional con el objetivo de acordar asuntos relacionados con las negociaciones de paz, el sometimiento de los GAO y el avance en

el diseño e implementación de nuevas políticas económicas y sociales. Para el Gobierno es necesario que se realice una estrategia concertada de diálogos regionales y, con ello, la resolución de las conflictividades sociales. Unos diálogos que deben ser territoriales, vinculantes y donde participen la mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil, en especial, aquellas comunidades más afectadas por los conflictos. Diálogos regionales vinculantes que, como los que se vienen ya implementando en torno a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, sirvan para cumplir la promesa de fortalecimiento de la democracia y la participación, y el empoderamiento comunitario, tendientes a fortalecer visiones de seguridad amplias y soportadas en mejores condiciones de vida.

En síntesis, la propuesta de Paz Total que se encuentra en la Ley 2272 de 2022 propone un modelo de orden público centrado en la construcción de paz, con el acompañamiento de toda la sociedad, ya sean como actores armados —con los que se desea negociar o someter— y con la sociedad civil. Es un modelo de seguridad pública y humana plural. En palabras de la Ley de Paz Total: «La política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente, integral» (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022, artículo 2).

Las críticas a la idea de Paz Total y los retos que tiene como política pública

Como se reconoció, la política pública de Paz Total está en construcción. Hasta la fecha solo se cuenta con una ley que la respalda, de allí que sea relativamente fácil hacer preguntas, plantear cuestionamientos y advertir vacíos; que se le pueda advertir varias aristas e interpretaciones; además, muchos aspectos políticos, técnicos y administrativos en los que debe avanzar. Pero esta situación es normal en toda fase de agendamiento, diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas (Aguilar, 2022). Esta nace como una idea de un actor político que lo posiciona en la agenda pública, luego le sigue la elaboración de las propuestas y discusión, y después vendrán las otras etapas, como la de ejecución y evaluación. Precisamente, este ha sido el camino que, hasta el momento, ha seguido la propuesta de política pública de Paz Total.

La primera crítica a la política de paz es lo simplista que parece. Durante estos cuarenta años de historias de construcción de paz en el país, los conocimientos y experiencias acumuladas han sido muchas. Se pasó

de pensar la paz como un silencio de fusiles a concebirla como un asunto asociado con temas profundos como la justicia, la memoria, el desarrollo y la democracia, entre muchos otros, de allí que hoy se exige a la paz mucho más que un programa de desarme, desmovilización y reinserción.

Cuando se lee la norma de la Paz Total se advierte, de inmediato, una centralidad en temas como actores armados, negociación, sometimiento y defensa de la vida, lo que lleva a pensar que se está ante un modelo clásico o tradicional de securitización que busca tan solo la dejación de armas y la recuperación del monopolio de la fuerza por parte del Estado. Esta idea se refuerza al observar cómo tres de los cinco pilares apuntan a sacar del conflicto a guerrillas, disidencias y reincidencias, y GAO.

Ante esta crítica, el primer reto para la propuesta de Paz Total es la construcción de una política que recoja los aprendizajes sobre la paz y avance en construir un modelo de pacificación que supere la simple dejación de las armas y el fin del conflicto. Un modelo que se dirija al diálogo con lo económico, lo cultural y lo político; que presente la paz como una arena donde también es importante considerar ítems como las inversiones en los territorios, la presencia de la estatalidad en la provisión de bienes y servicios, en el desarrollo y fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia; en avanzar en procesos de justicia transicional y restaurativa, entre muchos otros elementos que en la actualidad son asociados a la construcción de paz (Vargas y Jaramillo, 2002, p. 31).

La segunda crítica es que la ley es ambigua, pues en un mismo texto propone tratamientos diferentes para una guerra tan compleja. Esta norma habla de incentivos para la dejación de armas y salta de una organización con carácter político a otras con énfasis en lo criminal, como si los dos fines merecieron el mismo trato (El Heraldó, 2022, agosto 9). Este argumento ha sido el que han utilizado algunos miembros del ELN para cuestionar la propuesta del Gobierno. Consideran que incluir a todos los actores en una misma norma genera confusiones, pues agrupa actores que tienen fines muy distintos.

En este escenario, el reto del Gobierno es persuadir a todos los actores armados y también a toda la sociedad de que el hecho de estar todos en una misma norma no los iguala: que los tratamientos son diferenciales. Esta diferenciación es clara en la norma, pero aún falta mucha pedagogía para que se entiendan los matices que propone la ley, decir con claridad

que cada grupo tiene un tratamiento diferencial, que con unos se busca una negociación política, mientras con otros se habla de sometimiento a la justicia, propio de la política criminal; que una cosa será negociar con el ELN, con quienes se tendrá una agenda y un proceso de paz con final abierto, reconociendo el origen político de la organización; y otra será la negociación con estructuras criminales como el Clan del Golfo, cuyo rasgo diferenciador son las actividades ilícitas económicas (Badillo y Trejos, 2022).

Y la tercera crítica, que se desprende en parte de la anterior, se encuentra en el mensaje implícito perverso que lleva la propuesta. Para los críticos, la propuesta que se le hace tanto a las disidencias como a los GAO es que delinquir y luego dejar las armas es el camino, que el «buen padre» del Estado está abierto a que se cometa crímenes y luego se perdonarán los infortunados hechos. Esta conducta del Estado, la de siempre tener las puertas abiertas al diálogo y al sometimiento, según los críticos, genera un incentivo constante perverso a delinquir y después explorar la vía de la negociación. Una actitud del Estado que hace que constantemente se esté en procesos de reciclaje de organizaciones ilegales. Situación que lleva finalmente a que se estén presentando ciclos repetitivos de violencia que no pueden nunca cerrarse (CNN, 2022, octubre 27; De la Calle, 20 de septiembre de 2022).

Aunque esta última crítica es en parte cierta, hay que reconocer que también existe una aparición y reaparición constante de actores armados en Colombia. La gran cantidad de recursos con los que cuenta el país se presentan siempre como incentivos para que el crimen organizado aparezca, se extienda y mute. Lo que propone el Gobierno con la Paz Total es reconocer el ambiente potencial de presencia de actores armados y, en este sentido, la necesidad de tener abiertas las puertas para que los diversos GAO consideren el sometimiento a la justicia como una opción. Con ello se estarían ampliando las vías para reducir la violencia en el país y controlar de otra forma el orden público. En conclusión, la política de Paz Total, en lugar de ser una ruta de terminación definitiva del conflicto armado y de las violencias, es una ruta de transformación del conflicto armado interno, una ruta que posibilita una salida negociada al crimen organizado.

Al igual que estas tres críticas, en el contexto actual son muchas más las que pueden hacerse a la propuesta de Paz Total. Como se ha advertido, lo que evidencia es lo inacabado que se encuentra el proyecto de política pública. Esta es una idea en construcción que requiere de muchos frentes

de trabajo para concretarse como política pública estable, de largo plazo, democrática, aceptada e incorporada en la cultura política colombiana. A continuación, se señalan cuatro elementos que deben considerarse para avanzar en la construcción de la Paz Total como política pública.

La primera lección es que debe ser una política pública con un enfoque territorial. Tal vez el mayor aprendizaje que nos dejan estos seis años en los que se ha implementado el Acuerdo Final de paz es la importancia de lo territorial. El enfoque territorial reconoce que los problemas son diversos y específicos de cada localidad; además, debe vincularse a las comunidades, a los gobiernos locales y a los actores diversos de las regiones en los programas que ayudan a cerrar los conflictos (Valencia *et al.*, 2020).

Esta primera sugerencia en el diseño e implementación de la política pública de paz debe traducirse en la construcción de la paz desde lo local. Es con las comunidades de esos territorios que debe divulgarse para diseñar acuerdos humanitarios. La Ley de Paz Total entrega a los gobiernos locales el poder para que realicen este tipo de acuerdos que humanicen el conflicto y, aunque es una delegación directa del presidente en las regiones de paz, no le abre la puerta indiscriminadamente a todos los alcaldes o gobernadores. Hay que avanzar en desarrollar, desagregar y fijar muy bien las figuras que propone la ley, como la de «comisionados de paz regionales», actores que tienen entre sus responsabilidades adelantar el tema en las zonas donde la violencia es más fuerte y proponer a los armados la posibilidad de una salida negociada, pero antes, una humanización del conflicto.

La segunda recomendación es traer de otras políticas públicas los aprendizajes en el tema de lo poblacional. A partir de la Constitución Política de 1991 ha quedado claro que la participación ciudadana se logra con mayor fuerza cuando los problemas se focalizan en una población y, a la vez, se les involucra en las soluciones. El conflicto armado ha afectado de manera diferencial a las poblaciones: comunidades negras, indígenas, niños y niñas, poblaciones LGTBIQ+, entre otros, han mostrado la fuerza con que se les ha atacado y violentado (Comisión de la Verdad, s. f.). A partir de la Ley de Justicia y Paz en 2005 la aparición de las víctimas y, entre ellas, sus distintas clases, ha permitido un mayor involucramiento en el diagnóstico de los problemas y en la búsqueda de soluciones, posibilitando, finalmente, políticas públicas más precisas y participativas.

La idea es que la política pública de Paz Total tenga en cuenta estas poblaciones. El tercer capítulo de esta norma habla de un servicio social que cumplirán los jóvenes en la construcción de paz. Esta población, si se sabe involucrar de manera asertiva, se puede convertir en un gran agente dinamizador y constructor de paz. El cambio de un servicio militar obligatorio por una labor social transforma la relación de los jóvenes con la guerra. Una población que puede vincularse al desarrollo social, a la defensa del medio ambiente o al trabajo comunitario y con las víctimas.

La tercera recomendación está en la vinculación a la Paz Total de los múltiples sectores del Estado. Si algo ha cambiado en el diseño e implementación de las políticas públicas en Colombia y el mundo es pensarlas como una responsabilidad multisectorial. La solución de problemas sociales requiere siempre del involucramiento de muy distintas autoridades de las diversas ramas del poder y del ámbito público. Es necesario que el Estado, como organismo multiactor, estructurado por muchas agencias y organismos, intervengan en el ciclo de las políticas públicas.

Tal como lo dice la Ley de Paz Total, se debe trabajar en vincular y articular «todas las ramas y niveles del poder público. Los diferentes gobiernos garantizarán su continuidad». Piénsese, por ejemplo, en el tema de las víctimas y su atención. Este importante asunto requiere una apuesta transversal que demanda el apoyo de los ministerios de Agricultura, Vivienda, Desarrollo, Hacienda, entre otros. Que contribuyan con recursos, con tierras, con viviendas, con carreteras, con programas de salud, educación y demás. Es necesario que ninguno de ellos se quede al margen en la construcción de la paz.

De esta tercera recomendación se desprenden dos aristas: por un lado, la importancia de reconocer el diseño y rediseño institucional. La aparición de una nueva política exige muchas veces la creación de nuevos organismos que ejecuten los programas. En el caso de la Paz Total, la ley habla de la creación de una instancia de «Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación» de los GAO que cumpla la función de indicar la viabilidad de negociar con una estructura armada el sometimiento a la justicia, un organismo que, según la norma, «debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz».

La segunda arista es lo financiero. Los recursos son fundamentales para cualquier política pública, sin ellos es casi imposible ejecutar planes, programas y acciones. Además de tener una norma como lo es la Ley 2272 de 2022, es necesario avanzar en el diseño de una hoja de ruta para delinear el camino entre los objetivos y la evaluación de la política pública, la cual debe tener claros los recursos y su utilización (Valencia y Tafur, 2022). Debe pensarse en la creación de un fondo para la paz como una figura que unifique los recursos dispuestos en el Fondo de Inversión para la Paz y el Fondo Colombia en Paz (Estrada, 2022).

En síntesis, la conversión de una idea como la de Paz Total en una política pública que esté posicionada en la agenda pública, que se encuentre desarrollada normativamente, que tenga clara la manera administrativa en cómo funcionará y que considere todos los aspectos técnicos requiere de mucho trabajo y articulación. Si la Paz Total quiere dejarse instalada en este gobierno como una política de Estado, es decir, que permanezca en el tiempo —por lo menos durante tres periodos presidenciales (Aguilar, 2022)—, que cuente con un grado alto de legitimidad y apoyo ciudadano, y que tenga efectividad en el cumplimiento de sus objetivos, requiere de pensar seriamente estos elementos que son comunes y exitosos en el análisis de las políticas públicas en el Colombia.

El Gobierno debe trabajar en que esta política incluya a todos los actores o, al menos, a la mayor cantidad que pueda, esto le dará un halo colectivo y pluralista; una política que tenga en cuenta a los territorios, sus necesidades, particularidades y que se diseñe con las poblaciones que allí habitan e intervienen; una política integral que involucre a todos los ámbitos del Estado y a todas sus agencias para que sea transversal; una política que se desarrolle, se articule y se amplíe a todas las ramas del poder, y que todos contribuyan con ideas, trabajo y recursos, así logrará permanecer en el tiempo; una real política pública que cuente con apoyo institucional, programas diseñados y en ejecución, con una infraestructura para la paz que le sea difícil el desmonte y que, independientemente de la línea ideológica que ejerza el poder en el Estado colombiano, sean ejecutadas.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)²

² Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magister en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Coordinador de Investigación del Instituto de Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, Luis. (2022). El entreacto político de las políticas públicas. *Gobierno y Políticas Públicas*, 1, pp. 5-9. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2022/11/Gobierno-Revista-Digital-Final-1.pdf>

2. Badillo, Reynell y Trejos, Luis. (2022). Criminales o políticos: cuestionemos los falsos dilemas de la paz total. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 157-162). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

3. CNN en español. (2022, octubre 27). ¿Qué es la «paz total» que propone Petro y qué grupos armados han mostrado interés en acogerse? <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/27/colombia-paz-total-petro-grupos-armados-ilegales-interes-orix/>

4. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

5. Colombia. Congreso de la República. Ley 1106. (22 de diciembre de 2006). Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22629>

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 1421. (21 de diciembre de 2010). Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 1738. (18 de diciembre de 2014). Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1738_2014.html

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 1941. (18 de diciembre de 2018). Por medio de la cual se proroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1941_2018.html

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>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 10-29. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

9. Colombia. Congreso de la República. Ley 2272. (4 de noviembre de 2022). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de Paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 37. (23 de marzo de 1981). Por la cual se declara una amnistía condicional. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593156#:~:text=DECRETA%3A,vigencia%20de%20la%20presente%20Ley.>

11. Colombia. Congreso de la República. Ley 548. (23 de diciembre de 1999). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0548_1999.html

12. Colombia. Congreso de la República. Ley 782. (23 de diciembre de 2002). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0782_2002.html

13. Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Ley Senado 181-Cámara 160. (30 de agosto de 2022). Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/196-por-medio-del-cual-se-modifica-adiciona-y-prorroga-la-ley-418-de-1997-se-define-la-politica-de-paz-de-estado-y-se-dictan-otras-disposiciones-br-mensaje->

14. Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3918. (15 de marzo de 2018). Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3918.pdf>

15. Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

16. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2012). *Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. Ginebra: CICR. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-003-0321.pdf>

17. Cudris, Lorena y Barrios Núñez, Álvaro. (2018). Malestar psicológico en víctimas del conflicto armado. *CS*, 26, pp. 75-90. <https://doi.org/10.18046/recs.i25.2654>

18. Charry, Liliana. (2016). Impactos psicológicos y psicosociales en víctimas sobrevivientes de masacre selectiva en el marco del conflicto en el suroccidente colombiano en el año 2011. *Colombia Forense*, 3 (2), pp. 53-62. <https://doi.org/10.16925/cf.v3i2.1756>

19. Chaverra, Alexander. (2022). De la retórica a la práctica: ¿Cuál es la institucionalidad para la Paz Total? En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 291-296). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

20. De la Calle, Humberto [@DeLaCalleHum] (20 de septiembre de 2022). Apoyamos la voluntad de paz del Gobierno, pero no podemos premiar a quien incumplió su firma. *Twitter*. <https://twitter.com/DeLaCalleHum/status/1572189037649068042?s=20&t=A75ptG1tt03zDnUEXzny8Q>

21. El Heraldó (2022, agosto 9). La paz total es una falsa paz: ELN critica la propuesta de Petro. <https://www.elheraldo.co/colombia/la-critica-que-hace-el-eln-la-politica-de-paz-de-petro-929379>

22. Embid, Antonio y Martín, Liber. (2018). Lineamientos de políticas públicas. Un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación. *Recursos Naturales e Infraestructura*, 189. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44183/1/S1800859_es.pdf

23. Estrada, Jairo (2022). El desafío de rehacer el Acuerdo de paz con las FARC-EP. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 45-56). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

24. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2022). *Petro en 100 días*. Bogotá, D. C.: Pares. https://www.pares.com.co/files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf

25. Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

26. Hincapié, Sindy y Valencia, Germán. (2014). Incentivos económicos para la desmovilización de la insurgencia en Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica*, 24, pp. 49-69. <https://doi.org/10.17533/udea.pece.n24a03>

27. Human Rights Watch. (2022, agosto 19). Carta al presidente Gustavo Petro sobre la «paz total». <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/19/carta-al-presidente-gustavo-petro-sobre-la-paz-total>

28. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2022, agosto 2). Cifras durante el gobierno de Iván Duque-Balance de la violencia en cifras. <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/>

29. López, Nicolas y Mantilla, Jorge (2022). Seguridad Humana y Paz Total. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 189-196). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de

Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

30. Medina, Carlos (comp.). (2022). El concepto de paz total. En: *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 13-20). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

31. Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución A/RES/73/1. (3 de octubre de 2018). Declaración política aprobada en la Cumbre por la Paz Nelson Mandela. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/303/60/PDF/N1830360.pdf?OpenElement>

32. NotiCentro CM&. (14 de septiembre de 2022). *Alto comisionado para la paz, Danilo Rueda sobre proceso de diálogos regionales para la «Paz Total»* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=unOALXfdUtY&t=1s&ab_channel=NotiCentroCM%26

33. Oquendo, Catalina. (2022, agosto 9). La Cruz Roja Internacional: «En Colombia hay seis conflictos armados». <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-09/la-cruz-roja-internacional-en-colombia-hay-seis-conflictos-armados.html>

34. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (S. f.). Objetivos de desarrollo sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

35. Petro, Gustavo. (2022, agosto 7). Discurso de posesión de Gustavo Petro. *Cuestión Pública*. <https://cuestionpublica.com/discurso-de-posesion-gustavo-petro/>

36. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México, D. F.: FCE. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatpdf.pdf>

37. Rodríguez Álvarez, Santiago. (2022, septiembre 27). Iván Cepeda, el arquitecto de la paz total. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/ivan-cepeda-el-arquitecto-de-la-paz-total/>

38. Rodríguez Pastrana, Álvaro. (2022). De la paz total a la transformación del conflicto. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 163-170). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

39. Valencia, Germán. (2013). Alternancias de la paz y la guerra en Colombia, 1978-2013. *Debates*, 64, pp. 44-54.

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

41. Valencia, Germán. (2022, noviembre 22). La Paz Total busca ser política de Estado. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/la-paz-total-busca-ser-pol%C3%ADtica-de-estado>

42. Valencia, Germán; Restrepo, Adrián; Castaño, Óscar; Correa, Edwin y Chaverra, Fredy. (2020). La construcción de la paz territorial en Colombia. Avances, dificultades y retos a dos años del Acuerdo Final con las FARC-EP. En: Angarita, Pablo (ed.). *De territorios violentos a la paz territorial. Territorios, violencias, prisiones e inseguridades* (pp. 131-159). Medellín: Universidad de Antioquia, Unaula y Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88cdt.8>

43. Valencia, Marcela y Tafur, Jorge. (2022). Plata y Estado: un análisis acerca de los mecanismos de financiación y de coordinación interinstitucional en la política de Paz Total. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 241-249), Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

44. Vargas, Alejo y Jaramillo, Mauricio. (2022). Abecé de la Paz Total en Colombia: del Centro a los territorios. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 29-34). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. <https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/>

45. Walter, Barbara. (2010, September 13). Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace. *World Development Report 2011*. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9069/WDR2011_0008.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ensayo



Artista invitada

Evelyn Tovar

Trópico capital II

Técnica mixta sobre lienzo

78 x 118 cm

2019



El grito de irrupción en las protestas recientes en Colombia, o la aparición de la política *

Alejandro Sánchez Lopera (Colombia)**

Resumen

En este ensayo se examina el carácter transnacional del estallido social y las protestas desde 2019 en Colombia. Toma distancia del modelo analítico de Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005) sobre protestas disruptivas que da por sentado la existencia de la política y, en cambio, indaga por las condiciones de aparición de esta. Plantea que la dificultad para caracterizar el estallido acontecido en Colombia radica en que este tiene unos vínculos nacionales, continentales y globales que no estaban previstos. El carácter impredecible —y transnacional— de lo sucedido abre la invitación a utilizar otras maneras de pensar el problema. De hecho, lo que hay que hacer es construir el problema. Usando la estética y la filosofía política de Jacques Rancière, se plantea que i) cambió la naturaleza de la protesta y ii) cambió el semblante de los actores sociales. Esto permite afirmar que aquello que emergió en las protestas en Colombia no fue el vándalo: fue el pueblo, «los restantes».

Palabras clave

Acción Colectiva; Movimientos Sociales; Protesta; Filosofía Política; Rancière, Jacques; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2022 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

Cómo citar este artículo

Sánchez Lopera, Alejandro. (2022). El grito de irrupción en las protestas recientes en Colombia, o la aparición de la política. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 31-57. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a05>

* Texto derivado del proyecto de investigación *Fortalecimiento a las organizaciones sociales y comunitarias para una participación ciudadana informada e incidente con enfoque diferencial en el Distrito Capital Bogotá*, del Observatorio de la Participación Ciudadana, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), Bogotá, D. C., Colombia..

** Politólogo. Magíster en Problemas Sociales Contemporáneos. Doctor en Literatura Latinoamericana. Investigador del Observatorio de la Participación Ciudadana, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), Bogotá, D. C., Colombia. Profesor de Humanidades del Butler County Community College, Estados Unidos. Correo electrónico: als219@pitt.edu - Orcid: 0000-0003-1602-2071 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=2xVIAWgAAAAJ&hl=es>

The Breakout Yell in the Recent Protests in Colombia, or the Appearance of Politics

Abstract

This article examines the transnational character of the social outburst and protests since 2019 in Colombia. It distances itself from the analytical model of disruptive protests by Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005), which takes for granted the existence of politics. Instead, it delves into the conditions of its emergence. It is argued that the difficulty in characterizing the outburst experienced in Colombia lies in the fact that this outburst has national, continental and global ties that were not foreseen. The unpredictable —and transnational— nature of what happened opens the invitation to use other ways of thinking about the problem. In fact, what needs to be done is to construct the problem. Using Jacques Rancière's aesthetics and political philosophy, it is argued that i) the nature of protest changed and ii) the countenance of the social actors changed. This allows us to affirm that what emerged in the protests in Colombia was not the vandal: it was the people, "the rest."

Keywords

Collective Action; Social Movements; Protest; Political Philosophy; Rancière, Jacques; Colombia.

Introducción. Cuenta errónea, historias mal contadas

Cuatro meses después de lo sucedido con George Floyd en Minnesota (The New York Times, 1.º de junio de 2020), el 9 de septiembre de 2020 en Bogotá aconteció un hecho de resonante brutalidad policial: Javier Ordóñez, taxista y estudiante a punto de graduarse de la carrera de derecho, fue brutalmente golpeado por la policía, reducido con incontables descargas de un tásers y torturado en el Comando de Atención Inmediata (CAI) del barrio Villa Luz, hasta morir en una ambulancia rumbo al hospital. Al grito de Floyd —*I can't breathe*— se unió el de Ordóñez: «por favor, por favor» (Semana, 11 de septiembre de 2020). El estado de indefensión de ambos, la impasible crueldad ejercida por la policía y la postura del observador —filmar el hecho en lugar de intervenir— marcan un eco y una resonancia difíciles de omitir.

Si el sonido es un constructor de espacio, el grito de ambos constituye un espacio sonoro de clamor que atraviesa las Américas. Entre Floyd y Ordóñez se termina formando así un grito continental que apunta a un problema transnacional: la brutalidad policial y la urgente reforma de los cuerpos armados antimotines. La imbricación global de las protestas vividas en Colombia fue puesta de relieve, a su vez, por diversos sectores propagadores del pánico, el autoritarismo y la paranoia: unos hablaban de una guerra de baja intensidad o «guerra popular prolongada posmoderna», terrorismo urbano y «guerra digital» como expresión de una agenda de un plan regional de desestabilización (Marulanda, 2021, mayo 24). Otros, haciendo perverso eco del concepto del psicoanalista Félix Guattari, hablaban de una «revolución molecular disipada» expandiéndose por América Latina (Osorio y Montes, 2021, mayo 6). Así, en mayo de 2021, en plena efervescencia de la protesta, escribía el expresidente y hoy *sub judice* Álvaro Uribe Vélez (3 de mayo de 2021): «Resistir Revolución Molecular Disipada: impide normalidad, escala y copa». ¿Qué hacían, pues, Félix Guattari y su revolución molecular en boca de Uribe?, ¿o Deleuze y Guattari en boca del Ministro de Guerra, Diego Molano, afirmando que los jóvenes reclutados son «máquinas de guerra»? (BBC, 2021, marzo 11).

Vale recordar al respecto que el 4 de septiembre de 2020, días antes del asesinato del abogado Javier Ordóñez a manos de agentes de la Policía Nacional, murieron en el CAI de San Mateo en Soacha nueve personas de veinte que se encontraban detenidas, por cuenta de un incendio que

presuntamente pudo ser controlado. El evento, distinguido por los actos de ruego de los detenidos y el clamor desesperado de sus familiares y allegados, estuvo determinado presuntamente por la actuación negligente de los agentes de policía a cargo. «Ojalá se quemen esas gonorreas, dejen que se quemen esas ratas hijueputas», fue una de las tantas expresiones usadas por los agentes (Negret-Mosquera, 2021, p. 16). El asesinato de Ordóñez hace parte de una secuencia: un año antes, en 2019, en Bogotá se había vivido otro caso de un asesinato de un civil, menor de edad: Dilan Cruz, un joven de diecisiete años, apenas terminando su bachillerato. Un año después de Ordóñez, en 2021, otro manifestante, Lucas Villa, fue asesinado de forma premeditada en Pereira (Forensic Architecture, 2021, diciembre 6).

Para el momento en que Ordóñez gritaba «Mi agente, le ruego por favor», su grito ya había devenido en un clamor. Las investigaciones periodísticas y de los entes de control han mostrado que la brutalidad ejercida contra Ordóñez fue un síntoma de una práctica extendida en diversas regiones del país, como en la Operación Siloé en Cali, el asesinato de Kevin Agudelo y el ataque contra la defensora de derechos humanos de la Minga Indígena, Daniela Soto (Amnesty International, 2021, julio 30)—. Desde estaciones de policía utilizadas como centros de detención y tortura, el uso reiterado por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) de disparos horizontales y no parabólicos de los *bean bags*, hasta el uso de estaciones del sistema de transporte masivo TransMilenio como centros ilegales de detención (Temblores ONG e Indepaz, 2021; El Espectador, 2022, febrero 2).

En el asesinato de Javier Ordoñez confluyeron, además de la crueldad, las prohibiciones propias de las cuarentenas durante el Covid-19. De acuerdo con los primeros reportes, Ordóñez habría violado la cuarentena, pues estaba prohibido tanto comprar licor después de las 9 pm, como consumirlo en tiendas o andenes de la ciudad. El haber violado la cuarentena impuesta en una pandemia global es el contexto en el que se desarrolló lo sucedido (Turkewitz, 2020, septiembre 10). Al ahogo del grito de Ordóñez —y el «*can't breathe*» de Floyd— se apareja el ahogo respiratorio provocado en tantos por la pandemia global.

Contar la historia de esos asesinatos implica, a su vez, una cuenta numérica. En efecto, a estos asesinatos previos hay que añadir un segundo detonante para las movilizaciones de 2021: la pobreza pasó de 35,7% en

2019 a 42,5% en 2020 (DANE, s. f.). A la par del nefasto impacto económico de la pandemia y su manejo, el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), a través de su ministro, radicó el 15 de abril de 2021 el proyecto de Ley 594 que aumentaría el precio de la gasolina y que gravaría productos básicos de la canasta familiar, ciertas pensiones, salarios de la clase media y los servicios públicos. El proyecto, conocido como «reforma tributaria», tenía como objeto «optimizar la política fiscal» (Proyecto de Ley 594 del 15 de abril de 2021).

Cuatro días después de radicado el proyecto de ley, el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, intentó justificarlo en una entrevista televisiva, explicando que se trataba de dar un paso en la dirección de los países avanzados, al «enfaticar un poco más la tributación de las personas naturales, y un poco menos la tributación de las empresas» (Semana, 15 de abril de 2021), pero cometió un lapsus de ignorancia: se le preguntó cuánto vale un huevo. El ministro no solo no supo responder —la periodista tampoco—, sino que hizo mal la cuenta de cuánto costaba en ese momento una docena de huevos: «1800 la docena o algo así, es lo que yo tengo en la cabeza», contestó Carrasquilla, dando a entender que tampoco sabía el precio de la libra de arroz —al tiempo que se burlaba de su propia ignorancia sobre el tema—. Lo que tenía en la cabeza el hoy exministro no era, por supuesto, correcto.

[35]

La cuenta numérica errónea del hoy exministro, quien definía a sus pares en la entrevista como «pudientes como yo», no solo es síntoma de una racionalidad política que se distancia del concepto de autoridad y se enfoca en la optimización. Que el ministro de Hacienda y Crédito Público desconociera y contara mal cuánto costaba una docena de huevos es la oportunidad para dar paso a la novedosa interpretación que Jacques Rancière hace de la democracia.

En efecto el filósofo político francés plantea un *impasse* crucial en el origen de la democracia clásica que se refiere, precisamente, a una cuenta errónea, aún vigente en nuestros días: la definición aristotélica clásica de la política de que un ciudadano es aquel que hace parte del proceso de gobernar y ser gobernado. Su rasgo es «participar en las funciones judiciales y en el gobierno» (Aristóteles, 1988b, p. 153). La cuestión es que hay una partición *previa* al estatuto ciudadano, la cual hace que ni los esclavos, ni los obreros artesanos o tenderos puedan estar a cargo de la parte común, pues

estos últimos no tienen tiempo —porque trabajan y «sólo le[s] concierne la virtud en la misma medida que su servidumbre»— y los primeros no «poseen» la virtud del habla, si acaso, la reciben de su amo. Aristóteles los incluye en los tipos de esclavos y los llama, explícitamente, «subordinados»: «ni el hombre de bien, ni el político, ni el buen ciudadano deben aprender los trabajos de tales subordinados, a no ser ocasionalmente para su servicio enteramente personal. De lo contrario, dejaría de ser el uno amo y el otro esclavo» (p. 163).

Es a partir de esta partición clásica de la democracia que Rancière (2013) argumenta que existen una serie de atributos, materiales e inmateriales, que determinan con antelación una cuenta excluyente y no igualitaria de las personas. Por eso lo que llama la «distribución de lo sensible» son aquellos espacios, tiempos y funciones que «revelan quiénes pueden tener parte en lo que es común a la comunidad» (pp. 7-8). Esta cuenta errónea pasa, así, por quién *no* puede ocupar las magistraturas —necesarias, dice Aristóteles, pues sin ellas es imposible que exista una ciudad o que esta sea bien administrada— (Aristóteles, 1988b, p. 388).

[36]

No debe sorprender, por supuesto, que la magistratura «más necesaria» y quizá la «más difícil», es «la que se ocupa de la ejecución de los castigos y de los consignados en las listas como deudores y de las custodias de los presos» (Aristóteles, 1988b, p. 390), es decir, la que se ocupa de las deudas y los castigos, del crédito y el escarnio público del deudor, de quien sabe quién le adeuda algo a la sociedad. Aristóteles (1984) denomina a esos «subordinados» y deudores «los restantes», pues «por así decir, de nada participaban» (p. 56). Es decir que, ayer y hoy, en su origen y en su práctica, la democracia pasa por una cuenta errónea por parte de unos gobernantes —ahora ministros, antes magistrados— que no saben contar la historia y en la que se deja por fuera a los que no cuentan, pues no son ni propietarios ni virtuosos: los nadie, los del margen, los desempleados, entre otros.

Esta es la lógica que instituye no la política, sino lo que Jacques Rancière (2010, pp. 43-46) denomina la *policía*, la cual difiere, como se verá, del simple cuerpo armado. Es esa tensión entre política y *policía* la que permite arrojar luces sobre las protestas sucedidas en Colombia en los dos últimos años. La respuesta del Estado frente a las prácticas de esos incontables variará desde la estigmatización hasta la represión abierta. Esa variación mantiene, sin embargo, un patrón que en tiempo reciente

proviene de la Resolución 03516 de 2009 o Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes”: una especie de «atmotécnica» —planeación cuidadosa del espacio, el comportamiento y el ambiente— sustentada en un modelo reactivo basado en la amenaza y el uso escalado de la fuerza. El objetivo del decreto es crear un «impacto psicológico frente a la multitud [...] para poder controlar a la multitud que se encuentre en estado de excitación o violencia» (Prada y González, 2022).

El desafío entonces consiste en pensar la forma en que ese grado de crueldad y de práctica reiterada por parte del Estado se relaciona con las protestas como tal, es decir, si la represión ejercida fue una respuesta frente a las protestas —como un medio de contención— o fue más bien un detonante para que las protestas escalaran. Si bien la investigación de la relación entre protesta y represión no es concluyente y difiere en sus resultados —en sus presupuestos y preguntas—, hay argumentos sólidos que muestran cómo en América Latina entre más severa sea la represión, más severo deviene el disenso y que la represión no funciona como un freno o elemento disuasivo para la protesta (Carey, 2009).

La idea que guía este texto es que una de las variables que exacerbó la represión fue el carácter novedoso de las protestas acontecidas desde 2019. Caracterizar esa novedad —entendida como un grito que irrumpió— es decisivo si se quiere entender una parte del porqué se intensificó la brutalidad de la institución policial. Esa novedad se inscribe en un contexto global marcado por dos procesos decisivos: la pandemia del Covid-19 y la globalización de las protestas frente a la brutalidad policial y la acción directa frente a los monumentos patrióticos en las Américas. Ese carácter novedoso se debe a que: i) la naturaleza de la protesta cambió, pasando de la *representación* convencional de intereses a la *presentación* de una multitud de manifestaciones; y ii) pasando del actor en un escenario, con un rol y un repertorio, al agente en los nodos de una red, interfaz o pantalla, lo cual impactó en los modos de desobediencia.

En el marco de esa novedad que parece asomarse, hay una cuestión que asalta a quien se enfrente con la protesta reciente en Colombia desde la literatura convencional sobre movimientos sociales y acción colectiva. Pienso aquí, primero, en el robusto aparato conceptual desarrollado por Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005) sobre contienda política y repertorios. De hecho, es su carácter robusto el que en parte

le impide leer fenómenos frágiles y dispersos. Más aún, da por sentada la existencia de la política, adjetivándola además en términos de «política contenciosa», sin definir las condiciones de aparición de la primera. No se hace aquí una crítica de la precisión o alcance del «programa explicativo» de repertorios, sino que se toma distancia tanto de la lógica estructural-funcionalista como de su pretensión omnicomprensiva, desde las cuales está construido. Entonces, antes que «identificar mecanismos similares en episodios disimilares» (p. 213), en este ensayo se trata de captar lo disímil desde lo disímil mismo: la novedad desde la novedad. Es decir, se trata de captar no la repetición de la semejanza, sino la repetición de la diferencia.

Es importante aclarar que me refiero a ese trabajo colaborativo específico de los tres autores y no a los desarrollos individuales posteriores de cada uno de ellos. La elección de dicho trabajo sigue el comentario que el propio Sidney Tarrow (2015) hace a manera de retrospectiva, al describir la fragmentación previa que, según él, existía tanto en términos de aislamientos entre disciplinas, como de acceso a fuentes sistemáticas en áreas como el Sur Global: «Tilly, sus colaboradores y estudiantes se propusieron abordar esta segmentación. El esfuerzo más visible —si no el más acogido universalmente— fue *Dinámica de la Contienda Política*, publicado en 2001» (p. 90. Traducción propia). En específico, critico dos de sus supuestos —su lógica estructural-funcionalista y su falta de definición de lo que es la política—, su foco en el gobierno y su intención omnicomprensiva. Frente a lo primero, los propios autores reconocen esa deuda: «nuestro interés por los mecanismos sociales se remonta a Robert Merton» (p. 26). A su vez, los autores no brindan una definición explícita de política —más bien la dan por sentada— y de hecho la usan como un adjetivo: «contienda política». En cuanto a su alcance omnicomprensivo, poco sensible a variaciones y diferencias, afirman los autores: «Llamar a los acontecimientos de 1789 “contienda política” puede parecer que equivale a degradar una gran revolución [...]. Además, muestra cómo las distintas formas de contienda —movimientos sociales, revoluciones, oleadas de huelgas, nacionalismo, democratización, etcétera— son el resultado de mecanismos y procesos similares» (p. 4-5).

Segundo, en retrospectiva, estudios convencionales sobre la historia de la movilización no ven novedad alguna en las protestas recientes, de hecho, dudan de usar la idea de «nuevos» movimientos sociales. Pero la cuestión no es tanto de «nuevos» movimientos sociales como de una nueva

correlación de fuerzas, en la que aparecen prácticas diferentes y actores con rasgos diversos. Es en ese sentido que el sociólogo Daniel Pécaut (2021, p. 184) pudo afirmar recientemente que en las protestas de Bogotá, pobladas no por individuos sino por «desafiliados», no se expresó un pueblo en el sentido convencional del término, sino una multitud. En la misma dirección, a la par de considerarlo un «hito en la movilización del país», otros investigadores de largo aliento en el tema han señalado que el paro de 2021 contiene un elemento diverso en la composición de las personas presentes y la pluralidad de sus demandas (Arenas, 2020, noviembre 23).

El intento de captar la novedad desde la novedad —y no desde las categorías convencionales— ha dado sus mejores frutos por fuera de las ciencias sociales. Por eso, desde hace más de medio siglo una de las preguntas decisivas de la filosofía, la estética y el arte gira en torno a cómo algo nuevo aparece en el mundo; es decir, que la sociedad es un campo abierto al futuro, a lo impredecible, como ha sido formulado, por ejemplo, a partir de la filosofía política adscrita al pensamiento de la diferencia —de Jacques Rancière a Alain Badiou y Michel Foucault—. La invitación en este texto es que, para poder captar esa novedad, se requieran lentes novedosos.

Siguiendo a Rancière (2006; 2010; 2013), mostraré que esa irrupción —o grito—, a contravía de otras apuestas donde la política está por doquier e incluso lo personal es político, es precisamente la de la política. En ese sentido, no hay política siempre, incluso, afirma Rancière (2010, p. 50), la hay pocas y raras veces, por lo cual la pregunta fundamental es acerca de su aparición. Solo hay política cuando se interrumpe el orden natural de la dominación y eso es precisamente lo que pasó en el estallido iniciado en 2019: un grito que hizo aparecer el espacio de la política.

[39]

1. Naturaleza de la protesta

En lugar de tomarla como punto de partida, la rara y eventual aparición de la política implica preguntarnos acerca de sus condiciones de su aparición y sus medios. Si el presupuesto político de la representación es que no hay participación ciudadana si no hay sujeto organizado, podemos igual decir que el sujeto puede estar cohesionado más no necesariamente organizado —de manera formal—. Su cohesión, transitoria y puntual, no implica ni un simple caos ni una voluntad de representación. Es decir que organización no es lo mismo que cohesión. Así, se trata de interrogar la idea

de que un movimiento debe tener un ideario, un líder, una organización formal y estable.

De hecho, diversas declaraciones públicas del presidente Iván Duque y de la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, trataron precisamente de reinscribir ese estallido en uno de los canales clásicos de la representación: los «jóvenes» en la calle *deben* tener un líder, un auspiciador, entre otros, alguien que los represente (López, 28 de junio de 2021; 10 de agosto de 2021). Los canales de representación indican precisamente eso: representar, volver a presentar algo que ya estaba allí, un programa, una ideología prevista, una organización sólida dada de antemano. Sin embargo, la dificultad para caracterizar el estallido radica en que este tiene vínculos nacionales, continentales y globales que no estaban previstos.

Abrirse a esa dimensión de lo no organizado —que por su naturaleza no puede ser *medido*— entraña, por ende, grandes dificultades para el Estado y la sociedad. Esto es decisivo pues son dos problemas de naturaleza distinta: el de la participación formal y organizada a través de los canales representativos, y el de las manifestaciones observadas durante del estallido social. Es por lo que, ante lo imprevisto del estallido social, las ideas convencionales de diálogo y negociación pueden toparse con escollos considerables. Conceptualmente, hay allí dos fenómenos cuya naturaleza difiere, por lo cual es necesario pensarlos en su especificidad. Puede haber interferencias y cruces entre ambos, pero igual su naturaleza sigue siendo distinta.

En el ámbito nacional, la multiforme protesta acontecida en Colombia se vincula con el proceso de paz adelantado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército de Pueblo (FARC-EP) y sus desiguales resultados. Pareciera que la firma del Acuerdo de Paz hizo posible que coagulara otro tipo de protesta en el país. En los ámbitos continental y global, el estallido social se ha mezclado con flujos de protesta como la crítica a la dominación masculina, el neoliberalismo, los impactos del Covid-19 y el derribo de estatuas —la parodia contra la veneración del monumento—. Este derribamiento y transfiguración de estatuas profundizó, además, la discusión sobre la «historia nacional» y criolla, por donde se entroncaron las luchas indígenas que hacen parte de una historia global: la lucha contra el colonialismo, con actos sucedidos a lo largo de las Américas, de México a Argentina (Vargas, 2021). Por supuesto, la migración venezolana emergió

en diversos momentos en la discusión pública, abriendo la discusión a los afectos xenofóbicos transnacionales (López, 30 de octubre de 2021; *El Espectador*, 2020, agosto 19).

Parte de la dificultad para captar lo sucedido tiene que ver tanto con los supuestos como con el alcance de los modelos explicativos más robustos disponibles. Es el caso del modelo mencionado de McAdam, Tarrow y Tilly (2005) —la palabra modelo es usada por los autores—. El impulso omnicompreensivo de este modelo vino, sin embargo, de la mano de una restricción analítica: su foco en los Estados nacionales.

Hasta hace dos décadas se asumía que el Estado era el único blanco al que se dirigían los movimientos sociales para obtener sus demandas. Eso ocurrió debido a la fuerte influencia de la teoría del proceso político, y en particular por la explicación de Charles Tilly de que los movimientos sociales modernos surgen al amparo de la construcción de Estados nacionales (Medel y Somma, 2016, pp. 168-169).

La aceleración de la globalización, la fragmentación de las colectividades, así como el resquebrajamiento de modelos analíticos omnicompreensivos, han señalado las severas limitaciones de ese enfoque. El «blanco de la protesta» se ha multiplicado. El descontento social generado por los mercados —específicamente el neoliberalismo— es una rama de la investigación sobre participación política que no es contemplado por el modelo de McAdam, Tarrow y Tilly (2005) y que aún no aparece en los estudios colombianos sobre el tema. Este tipo de descontento, ya estudiado en países como Chile y Nueva Zelanda, incluye no solo el aumento de la pobreza e la inequidad —que uno de los detonantes de las protestas en Colombia haya sido la fallida reforma tributaria no es casual—, sino el aumento en la deuda estudiantil —que en el caso colombiano remite al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)— (Nissen, 2019; Somma, 2017).

En ese sentido, no resulta casual que la indignación, en parte, se haya volcado contra el TransMilenio —operado por privados— o contra los medios privados de comunicación como los canales de noticias Caracol y RCN, y la revista *Semana* —dirigida por la periodista Vicky Dávila, fervientemente anticomunista que entrevistó al exministro Carrasquilla— (AMI, 2021, abril 28). Ya no son solo las élites políticas, sino las financieras y las mediáticas, las que se interpelean en las protestas. Esto es posible porque pasamos de la

forma de gobierno basada en la autoridad —legalidad-legitimidad— a una sustentada en la optimización —de la vida social en su conjunto—. Es el paso de la comunicación a la transmisión, de la «sociología de los medios» a la «mediología», esto es, del Estado escrito al Estado pantalla, lo que Regis Debray (1995) designa como el advenimiento del Estado seductor. Ya no se usa un discurso para convencer, sino una emisión para seducir.

Pero el Estado aquí ya no es simplemente una relación de dominación ejercida territorialmente o una institución que se encarna en el Gobierno y los poderes públicos. Es un tipo de vínculo que responde a lo que Alain Badiou (1999, pp. 113, 124-126) denomina el estado de una situación: el Estado, entonces, es el cúmulo de elementos incluidos en una situación histórico-social particular. Frente a ese estado de la situación, que se presenta como autoevidente, hay siempre algo incontable, en exceso, que no es susceptible de ser recontado o re-presentado —en el parlamento, palabra que también indica el hablar—: exceso que no cabe en el recuento —numérico—, en el volver a contar. Lo que queda por fuera de la cuenta, el resto, deja de ser perceptible, pues no cuenta dentro del campo de lo visible y lo decible. De ahí que tanto el grito de clamor de Ordóñez como el de Floyd fueran inaudibles en el estado de la situación —inaudible para la *policía*, como se verá más adelante—.

[42]

Es por eso que el estado de la situación no coincide punto a punto, plenamente, con la situación como tal, pues las relaciones de fuerzas incluidas en un momento dado entre los diferentes agentes siempre están en desequilibrio y avocadas a que algo «aparezca» desordenando el estado de cosas. La cuestión, además, es que esas relaciones de fuerzas no pueden representarse en cuadros numéricos, como las encuestas o los escaños parlamentarios, y no son representables a través de los canales representativos. Es más, hay expresiones colectivas que no pasan por la voluntad de representación. El desacierto consiste en pensar que la cuestión es que haya «opciones» para todas las personas, tal como se puede leer en la entrevista realizada al destacado politólogo Francisco Gutiérrez Sanín —a propósito de las elecciones presidenciales de 2022 en Colombia—:

Lo que nadie puede decir en este momento es que en Colombia no hay quién me represente. Nadie puede decir que Federico Gutiérrez, Alejandro Char o Enrique Peñalosa son la misma vaina. Lo mismo en la izquierda, el centro y otros sectores de la derecha. Hay realmente

opciones diferentes, incluso dentro del mismo espectro político (Arbeláez, 2022, febrero 4).

El presupuesto aquí es que, ya que todas las partes cuentan igual —en términos de derechos ante la ley, por ejemplo—, se puede propender por el bienestar general, por el bien de las mayorías. Esta es, por supuesto, la lógica económica de costo-beneficio que subyace a los modelos representativos: a pesar de sus limitaciones, hay una oferta electoral para quien la demande, incluyendo, por supuesto, la oferta del voto en blanco. La cuestión es que de la diversidad en la oferta no se deduce que la cuenta inicial sea paritaria. De hecho, no es que todas las partes cuenten igual, sino que de entrada hay una cuenta falsa o errónea, como señala Rancière (2010): «Hay política —y no simplemente dominación— porque hay un cómputo erróneo en las partes del todo» (p. 24). De ahí la obsesión, siempre fallida, de medir a la opinión pública, sondearla y encuestarla hasta la saciedad para conocer la opinión de la gente a través de *muestras representativas* y en la actualidad por conteo de *clicks* y *likes*: erróneamente, se postula entonces que «el pueblo es idéntico a la suma de sus partes. La suma de sus opiniones es igual a la suma de las partes que lo constituyen. Su cuenta es siempre pareja y sin resto» (p. 133).

[43]

Por otro lado, la representación no es susceptible de mejora. Y eso es algo que no solo ha sido señalado por la filosofía, como el caso de Rancière y Badiou, sino por la literatura. De hecho, es precisamente en el cruce entre filosofía y literatura donde el retrato de la novedad ha dado sus mejores frutos. Como ha explicado Bruno Bosteels (2008) en su lectura de Jorge Luis Borges y Alain Badiou, la lógica de la representatividad lleva, por la inercia de sus propias premisas, a un *impasse*: si de hecho intentamos hacer un congreso efectivamente representativo de la colectividad entera —como en *El Congreso* de Borges—, vamos a toparnos necesariamente con que el número de elementos representables tiende al infinito. El Congreso, en aras de ser exhaustivo y ser el «Congreso del mundo», quiere representar todas las razas, países, edades, «todos los hombres de todas las naciones». No obstante, la cuestión es que cada individuo puede definirse a partir de un conjunto de atributos y, a la vez, cada individuo pertenece virtualmente a una infinidad de grupos: «un solo hombre o una sola mujer pueden ser los representantes de un sinnúmero de atributos» (p. 257). Por eso, en la narración de Borges (2011):

Don Alejandro Glencoe podía representar a los hacendados, pero también a los orientales y también a los grandes precursores y también a los hombres de barba roja y a los que están sentados en un sillón. Nora Erfjord era noruega. ¿Representaría a las secretarías, a las noruegas o simplemente a todas las mujeres hermosas? ¿Bastaba un ingeniero para representar a todos los ingenieros, incluso los de Nueva Zelanda? (p. 25).

Este *impasse*, que es el mismo de la política identitaria y que señala los límites a la interseccionalidad, puede además explicar parte del desfase del denominado Comité del Paro frente a lo que estaba aconteciendo en las calles de las diferentes ciudades del país. El Comité, de composición eminentemente masculina —18 de 20 representantes, con apenas dos jóvenes—, agrupaba distintos sectores del sindicalismo clásico, sectores gremiales del transporte, del movimiento estudiantil y de la izquierda convencional (Sanabria, Flórez y Ávila, 2021, mayo 12). Tras varias reuniones con representantes del Gobierno nacional el Comité logró un preacuerdo, así como la instalación de una mesa formal de conversaciones con el Alto Comisionado para la Paz como delegado. Entre 2019 y 2021 el pliego de peticiones del Comité del Paro pasó de tener trece demandas a finalmente tener ocho. Como expresión del *impasse* representativo, su agenda, por otro lado, rebasaba los cien puntos (Comité Nacional de Paro, 2019, diciembre 17).

[44]

Más allá de los logros o fallas de esa negociación, el punto que resalto para mi argumentación es que la lógica de la representación es inconsistente por principio. Esto implica que su inconsistencia rebasa la diversidad de los intereses de los agentes, pues, afirma Badiou (1999, pp. 97-109), las colectividades, los conjuntos a ser representados, son en la actualidad inconsistentes, por lo cual todas las realidades colectivas están escindidas: todas ellas son dominadas por principios de exceso, principios de vacío y principios de resto.

Son esos residuos que no caben en el estado de la situación los que sintomatizan el *impasse* de la representación y su dinámica centralizadora: para mayo de 2021, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), del que hace parte la ya mencionada defensora de derechos humanos de la Minga Indígena, Daniela Soto, tomó abierta distancia frente al Comité de Paro. El CRIC fue fundado en 1971 en Toribío, Cauca, lugar histórico de luchas antiesclavistas y antiseñoriales. Este Consejo conforma una apuesta

de territorios físicos y existenciales basados en la defensa de los resguardos, la propiedad colectiva de la tierra a partir de «la recuperación de la tierra como la base para sostener a gobiernos indígenas autónomos plasmados en la institución de cabildos que funcionarían independientemente de la Iglesia y los partidos políticos» (Rappaport, 2008, p. 175). Emitió entonces el siguiente comunicado:

Las negociaciones que viene adelantando el Comité Nacional de Paro con el Gobierno Nacional; ya que éste no representa, ni recoge a la movilización popular; que si bien empezó tras su convocatoria en el pasado 28 de abril, han sido liderado de manera autónoma, por ciudadanos de a pie, que por siglos ha venido sufriendo el abandono estatal (CRIC, 2021, mayo 11).

2. Del actor al agente

Si hay un *impasse* en la representación y si la superficie de inscripción del Estado hoy ya no es tanto la imprenta —el libro— como la pantalla, entonces ya no estamos solo frente a un escenario donde aparecen actores que representan roles. De hecho, la noción misma de actor entra en crisis, pues esta noción, impulsada por la sociología, proviene del teatro, uno de los escenarios privilegiados de la representación. De allí que se hable de «repertorios» de los actores y «episodios» —de una escena—, como en el caso del análisis de McAdam, Tarrow y Tilly (2005). Las relaciones entre el arte político y el arte escénico o, en otras palabras, la dramatización de la política, han sido motivo de fructíferos análisis. No obstante, la aceleración de los intercambios de signos y objetos, así como la primacía de lo virtual y el cambio en el estatuto de la imagen, invitan a construir nuevos lentes analíticos. Si cambian las prácticas, cambian quienes las ejecutan. Es por eso que Álvaro Uribe Vélez propagaba sindicaciones en contra de la revolución molecular disipada.

Tan necesaria es la redefinición sobre el actor, que parte de los actores incluso han cambiado sus formas de ingesta básica: la comida en común —compartir el alimento— en las ollas comunitarias en colaboración con vecinos y madres. Hay ahí todo un juego de nutrición colectiva que parece redefinir parte de la interacción más básica del actor: su ingesta (Alfonso, Giraldo y Torres, 2021). A su vez, la línea represiva adoptada por el Gobierno nacional y las administraciones locales apunta a una cruel reconfiguración

física de los actores a partir del accionar del Esmad: al menos 82 personas perdieron los ojos en el Paro Nacional (Fitzgerald, 2021, julio 6).

Más que actores que representan roles previamente asignados para ser representados en un escenario, observamos agentes que aparecen en las calles y en las pantallas, en donde no hay distancia entre «público» y «actor»: hay inmediatez, no hay mediación —como en la rapidez de un trino en Twitter con videos en vivo sobre las protestas—. Es más algo performativo que representativo. El agente, entonces, no es más que el cúmulo de prácticas que ejerce, es decir que el agente *se hace* en sus prácticas y estas son una mezcla inestable entre creencia y acción que rebasa la intencionalidad, pues se asienta en hábitos y lógicas inconscientes. Más que por intención, el agente despliega sus prácticas en términos de capacidad: «obrar no denota las intenciones que la gente tiene para hacer cosas sino, en principio, su capacidad de hacer esas cosas» (Giddens, 2003, p. 46). Y más que operar a partir de identidades, el agente precisamente *agencia* flujos de poderes y signos que no emergen de él, sino que pasan a través de él. El juego entre creencia y acción desplegado contra un fondo inconsciente nos abre a una dimensión expresiva presente en lo acontecido en Colombia desde 2019.

[46]

Un concepto útil para explorar esta dimensión expresiva es el de acción directa. Este concepto, que proviene de la tradición anarquista y los grupos comunales y autogestionarios, permite descomponer un término vago y estigmatizador como «vandalismo». Analizando el caso concreto de Bogotá, tanto Víctor Barrera —investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)— como Laura Quintana — profesora de filosofía de la Universidad de los Andes— muestran cómo la acción directa en las protestas colombianas no es simplemente homologable a la fuerza bruta, pues contiene un profundo sentido expresivo (Tapia, 2021, marzo 19). La acción directa es, así, el conjunto de «prácticas a través de las cuales las personas, en lugar de pedir algo al Estado, expresan sus demandas alterando la vida social y oficial» (Ingram, 2021, p. 185). La acción directa se opone entonces al vandalismo y se acerca a la idea de revuelta: «La revuelta reclama el hecho de que la existencia es insostenible si no puede abrir para sí espacios de sentido» (Nancy, 2021, noviembre 10). Esos espacios de sentido son los que se han ido abriendo en las protestas recientes en el país. El sentido no es simplemente una reivindicación puntual o una demanda—(hecha por el Comité de Paro, por ejemplo—, se refiere más bien a la interrupción del estado de la situación, perturbando los valores en

curso. Eso implica hacer eco del grito propagado a lo largo de las Américas en contra de afectos reactivos como el desprecio, el odio, la crueldad.

En esa conexión continental, con lo acontecido en Chile en 2019, por ejemplo, pareciera que, con sus abismos y contradicciones, las Primeras Líneas se configuran en el experimento político continental más interesante de las últimas décadas. Por momentos, parecen un experimento que va en contravía de la figura convencional del militante, salvífico y sacrificial, usualmente un héroe masculino, para convertirse en algo más —¿tal vez en sobrevivientes?—. Uno de sus primeros manifiestos así lo expresa: «existimos sólo para dejar de existir» (Resumen Latinoamericano, 2019, diciembre 4). La experiencia de las ollas comunitarias apunta precisamente a esa sobrevivencia, a esa ingesta mínima para proseguir —y no solo al sacrificio—. Y más que «tirar línea», como ha sido característico en tantos militantes de izquierda del siglo xx, estas experiencias buscan sintonías en tonos y ritmos —como en las batucadas—. Entre la línea que comanda al tono que entona y da ritmo hay una distancia considerable que está aún por entenderse. ¿Su composición?: «Acá hay de todo, barberos, latoneros, peluqueros, raperos, grafiteros, de todo» (Aldana, 2022). Todos esos «obreros artesanos» son, precisamente, «los restantes» que ya se mencionaron.

[47]

La secuencia tomada en Medellín por el fotógrafo David Hernández Ospina (3 de junio 2021) expresa este nuevo tipo de *manifestación* de los agentes. Georges Didi-Huberman (2020, p. 410) nos recuerda que en la manifestación aparece el gesto, las manos, los brazos extendidos: el cuerpo entero. ¿Qué es entonces lo que se *manifiesta* en esta secuencia?

Gráfica 1. Secuencia fotográfica.



Fuente: tomado de David Hernández (3 de junio 2021).

La secuencia muestra un duelo, entre un manifestante en un claro desequilibrio frente al oponente, lo que, sin embargo, no impide el llamamiento al duelo. El levantamiento frente a lo intolerable deja de esperar un resultado exitoso, un rédito. «Allá donde todo me dice no, continuaré pese a todo ensayando, intentando, deseando, hablando, afirmando, inventando decir no al no», es la frase de *El Innombrable* que evoca Didi-Huberman (2020, p. 408). Manifestar es contravenir, exponer no solo el cuerpo propio sino el poder desmedido del Estado. El duelo entre el escudo y el ladrillo —símbolo de la ciudad que se arruina—, y el arma de dotación, entre la molotov y la tanqueta, la piedra y el *bean bag*, plantea un serio desafío a los estudios de la contienda política que, desde su marco estructural-funcionalista, observan la protesta como disrupción. La disrupción es una metáfora que tiene el sentido de *oponerse a* algo o a alguien. Se asemeja a lo que en los estudios sobre repertorios se llama *contienda transgresiva* o *disrupción* (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, p. 7). En esos estudios, la *contienda transgresiva* cuenta al Estado como uno de sus actores centrales, sea como reivindicador u como objeto de la reivindicación.

Gráfica 2. Secuencia fotográfica.



Fuente: tomado de David Hernández (3 de junio 2021).

La cuestión es que en esta secuencia hay algo más que una simple oposición. El que algo nuevo aparezca en el mundo no implica que su novedad sea absoluta: es novedosa en términos del estado de la situación, es decir que es local. Así, la evocación del escudo es significativa, por lo menos en dos sentidos: el primero, es el impacto que las transformaciones en el escudo tuvieron en el advenimiento de la llamada democracia y en la transformación en la forma de entender la lucha. Ya no se trata de los héroes antiguos —Aquiles, por ejemplo—, aislados y únicos, sino de formaciones organizadas grupales que buscaban la gloria para la *polis* y

no para el individuo. Estas formaciones organizadas se oponían a las formas desorganizadas previas donde el soldado común entraba en una lucha abierta, sin posibilidad de hacer formaciones o cadenas humanas —agenciamientos—. En efecto, el escudo hoplita, de doble empuñadura, fue asido por personas que, si bien tenían los medios para proveerse de sus instrumentos de guerra, carecían del ancestro divino o las tierras de las élites aristocráticas (Kagan y Viggiano, 2013, p. xii).

El segundo, la actualización del enunciado de la revuelta espartaquista —libertad del esclavo despojado, retorno a su tierra, revuelta contra el Imperio Romano—. Su secuencia, según Badiou (2008, p. 84), sería: Espartaco antiguo, Espartaco Negro —Toussaint-Louverture—, Espartaco Rojo —Rosa Luxemburgo y Karl Liebknecht—. La diferencia entre irrupción y resistencia —o disrupción— puede pensarse a la luz de la división entre revuelta y protesta que establece Niklas Luhmann (1992): «En gran parte la protesta se considera como específicamente moderna, es decir, como un fenómeno del siglo xix y del siglo xx, y separado claramente del conjunto de las revueltas de los campesinos y de los esclavos, igual que de las revueltas de la aristocracia» (p. 179).

Si el argumento expuesto hasta acá tiene consistencia, es posible afirmar entonces que en las manifestaciones recientes en Colombia existe un ir y venir entre protesta y revuelta. Espartaco antiguo, Espartaco Negro, Espartaco Rojo... ¿Espartaco Mestizo o Plebeyo?

[49]

3. Coacción represiva: lo incontable

Uno de los detonantes centrales para la escalada represiva acontecida en Colombia fue entonces la irrupción de esa parte incontable —la parte de los que no tienen parte—. Dicha represión, sin embargo, va más allá del uso desaforado de la fuerza, por lo menos en dos sentidos: primero, la respuesta en términos de coacción de las autoridades nacionales y distritales presentó ambas, coerción y represión, como si fueran la misma cosa, cuando no lo son. Es sabido que todo Estado está fundado en la violencia y quien ejerza el gobierno tiene la prerrogativa de aplicarla —y en algún momento va a recurrir a ella—. Pero ejercer la violencia estatal, o coerción, no es lo mismo que ejercer la represión, es decir, hay una distinción entre coerción y represión: «la represión es una forma de coerción, pero no toda coerción es represiva» (Demerit, 2016). De hecho, el persistente uso de la palabra «vándalo» en los medios de comunicación, por las autoridades y por la

gente del común para desprestigiar la oleada de protestas en su conjunto no hace más que escamotear y desplazar la atención frente a la colisión entre coacción y represión. A su vez, no solo expresa un prejuicio moral —contra los «malvados»—, sino que recrea de nuevo la cuenta errónea sobre la que se asienta la democracia y su linaje de subordinación de «los restantes», «pues en casi todos los pueblos los ricos parecen ocupar el lugar de los hombres de bien» (Aristóteles, 1988a, p. 242).

Lo paradójico, además, es que esto se da aun cuando la reciente investigación empírica muestra que en la protesta en décadas recientes en Colombia (1975-2016) «la violencia es una táctica marginal entre los diferentes repertorios de los que disponen los manifestantes en Colombia» (Barrera y Hoyos, 2020, p. 169). De hecho, incluso una teoría social como la de sistemas, que dista de ser de «izquierda», muestra cómo hay una ambigüedad intrínseca en ese tipo de ejercicio del poder estatal: si bien este se basa en la posibilidad de emplear sanciones negativas —especialmente, la coerción física—, «en la aplicación efectiva de estas sanciones el poder fracasa porque con ello no se puede alcanzar lo que propiamente se pretendía» (Luhmann, 2006, p. 302). Es decir que, a pesar de la ostentación y visible brutalidad del accionar policial, que puede interpretarse en principio como demostración de poder, esto no es más que un síntoma de debilidad. La desmesurada respuesta del Gobierno nacional y de los gobiernos locales fue tratar de «incluir», por la vía de la represión, ese exceso incontable de la situación frente al estado de la situación.

El segundo sentido de la represión ejercida es más enigmático y requiere descomponer el término *policía*. Es aquí donde la propuesta de Rancière es de nuevo iluminadora. Para diferenciar la política de la policía, Rancière (2010, pp. 43-44) retoma la investigación genealógica de Michel Foucault sobre las racionalidades políticas. Para este último, no hay que entender a la policía en el sentido de un cuerpo armado o una institución —la institución policial—, sino en su sentido «civil»: «La “policía” aparece como una administración que dirige el Estado, junto con la justicia, el ejército y la hacienda. Es verdad. Sin embargo, abarca todo lo demás» (Foucault, 2008, p. 129).

La policía entonces se ocupa, en términos prácticos, de todo cuanto atañe a la población: es una técnica de gobierno que va desde la «moralidad», la «servidumbre» y el «comercio», hasta la «salud» y los «pobres» (p. 132).

Al abarcar el gobierno de estos dos últimos elementos, la salud y los pobres, la policía rebasa su límite institucional para entonces administrar y vigilar áreas presuntamente civiles. La policía, entonces, «es un aparato que debe ser coextensivo al cuerpo social entero y no sólo por los límites extremos que alcanza, sino por la minucia de los detalles de que se ocupa. El poder policiaco debe actuar “sobre todo”» (Foucault, 2001, p. 216). «Sobre todo» quiere decir un registro exhaustivo, vigilante y que toma en cuenta permanentemente el comportamiento cotidiano de los individuos. Ese poder, entonces, es uno de los detonantes clave en la generalización de los mecanismos disciplinarios por toda la sociedad; y paradoja de nuestros tiempos de pandemia global, el otro detonante es, precisamente, el de la peste.

La peste como forma a la vez real e imaginaria del desorden tiene por correlato médico y político la disciplina. Por detrás de los dispositivos disciplinarios, se lee la obsesión de los «contagios», de la peste, de las revueltas, de los crímenes, de la vagancia, de las deserciones, de los individuos que aparecen y desaparecen, viven y mueren en el desorden (Foucault, 2001, p. 201).

A la luz de este esquema, la idea del aumento de contagios del Covid-19 durante las manifestaciones de 2021 deja de ser simple retórica. Es entonces en ese cruce de técnicas de gobierno de policía y de gestión de la peste en el que, a mi entender, se configura el entramado de fuerzas contra el cual se puede entender el paro y la movilización. Por eso no es de extrañar que sea a la luz de la pandemia global del Covid-19 la cuestión de la *policía* toma una severa primacía: en el paso de la razón política a la razón epidemiológica, la *policía* ejerció no solo un papel represivo —en tanto institución—, sino que, literalmente, desplegó su forma de gobierno sobre la totalidad del campo social, enfocada en el «hombre en cuanto activo, vivo y productivo» (Foucault, 2008, p. 130); y en cuanto hombre peligroso, por supuesto —como Javier Ordóñez—.

Es por esto que Foucault habla de realizar un análisis dirigido «hacia una crítica de la razón política», pues de lo que se trata es de pensar la variedad de racionalidades que atraviesan e inciden sobre las prácticas estatales. Esto no solo se expresa en las incontables alocuciones de los gobernantes durante la pandemia, en las cuales aparecen en atriles rodeados de los comandantes de policía. Por eso no es casualidad que el asesinato de Javier Ordóñez haya sucedido en el marco de una violación a la regulación

de la cuarentena por el Covid-19 y es por eso que la administración de los «pobres» pasó a primer plano en el ejercicio de la represión. Que el más reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) haya incluido a Colombia dentro de los «focos de hambre», así como las cifras de aumento de la pobreza, no llaman a equívocos (DANE, s. f.; WFP y FAO, 2022).

No es plausible sugerir, por supuesto, un nexo *causal* entre el aumento de la inseguridad alimentaria —hambre aguda— y la pobreza, por un lado, y la magnitud de las protestas en el país por el otro. Es imposible, a su vez, saber cuántos de esos marginados estuvieron en las protestas. De hecho, contar el número de marginados en las protestas sería, precisamente, un contrasentido, pues aquí no se trata de una medición numérica. Se trata más bien de la aparición de los nadie y los cualquiera, siempre incontables. Pero lo que sí es posible y plausible —por lo menos a la luz del argumento de Rancière— es sostener que se introdujo algo inconmensurable, no susceptible de medición, que alteró tanto la dominación y el orden —ganancias y pérdidas económicas— como la distribución de lo visible y lo audible en la sociedad.

[52]

El grito de la política que apareció en Colombia alteró así la aritmética de los intercambios económicos —los impactos económicos del paro, la caída de la reforma tributaria—. Política: esa «torsión primera que bloquea la lógica natural de las “propiedades”» (Rancière, 2010, p. 28), sean títulos, virtudes o bienes; torsión que interrumpe la sucesión de linajes con presunto derecho a mandar sobre los demás, en medio de una normalidad presumiblemente «democrática». Y es esa irrupción de la política la que durante el paro se opuso al predominio de la *policía* como técnica de gobierno. Ahí, en esa irrupción, aparece lo que de acuerdo con Rancière (2006) se puede denominar «el pueblo»: «Más allá de todo litigio particular, la “política del pueblo” daña la distribución policial de lugares y funciones, porque el pueblo es siempre más y menos que él mismo. Es el poder del *uno-de-más* que enrarece el orden de la policía» (p. 18).

Ese *uno-de-más* con el que no se contaba: Javier Ordóñez, Dylan Cruz, Daniela Soto, Lucas Villa... los innumbrables, los incontables. Lo que emergió entonces en la protesta y el paro en Colombia no fue el vándalo: fue el pueblo, «los restantes», el pueblo por venir.

Referencias bibliográficas

1. Aldana, Andrea. (2022). Días de resistencia, noches de plomo. *Universo Centro*. <https://universocentro.com.co/2021/06/18/dias-de-resistencia-noches-de-plomo/>
2. Alfonso Sarmiento, María Alejandra; Giraldo Castellanos, Deicy Johanna y Torres Bernal, Daniela. (2021). Resistir es siempre renacer: comunidad y juventudes en el Paro Nacional 2021. *Revista 100 Días*, 102. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/resistir-es-siempre-renacer-comunidad-y-juventudes-en-el-paro-nacional-2021/>
3. Amnesty International. (2021, July 30). Colombia: Cali: In the epicenter of repression: Human rights violations during the 2021 national strike in Cali, Colombia. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr23/4405/2021/en/>
4. Arbeláez Jaramillo, Natalia. (2022, febrero 4). «No exageremos el contraste entre el voto de opinión y el voto clientelista». *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/historia-academica/no-exageremos-el-contraste-entre-el-voto-de-opinion-y-el-voto-clientelista/>
5. Arenas, Natalia. (2020, noviembre 23). «Protestar en Colombia es un oficio de valientes»: Mauricio Archila. *070*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/protestar-en-colombia-es-un-oficio-de-valientes-mauricio-archila/>
6. Aristóteles. (1984). *Constitución de los atenienses*. Gredos.
7. Aristóteles. (1988a). Libro iv. Las diversas formas de las constituciones. En: *Política* (pp. 215-277). Gredos.
8. Aristóteles. (1988b). Libro vi. Modos de organización y de conservación de la democracia y de la oligarquía. En: *Política* (pp. 367-397). Gredos.
9. Asociación Colombiana de Medios de Información (AMI). (2021, abril 28). Instalaciones de Semana y RCN son vandalizadas durante el paro nacional. <https://ami.org.co/instalaciones-de-rcn-y-semana-son-vandalizados-durante-el-paro-nacional/>
10. Badiou, Alain. (1999). *El Ser y el Acontecimiento*. Manantial.
11. Badiou, Alain. (2008). *Lógicas de los mundos. El ser y el acontecimiento 2*. Manantial.
12. Barrera, Víctor y Hoyos, Carlos. (2020). ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, 33 (98), pp. 167-190. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89416>
13. BBC. (2021, marzo 11). «Máquinas de guerra»: la polémica en Colombia por la justificación del gobierno de un bombardeo a la guerrilla en el que murió al menos una menor. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56261428>
14. Borges, Jorge Luis. (2011). El Congreso. En: *Obras Completas III (1975-1985)*. Emecé.

15. Bosteels, Bruno. (2008). Manual de conjuradores: Jorge Luis Borges o la colectividad imposible. En: Davobe, Juan Pablo (ed.). *Jorge Luis Borges: políticas de la literatura* (pp. 251-269). ILLI.

6. Carey, Sabine. (2009). *Protest, Repression and Political Regimes. An Empirical Analysis of Latin America and Sub-Saharan Africa*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203884980>

17. Colombia. Cámara de Representantes. Proyecto de Ley 594 (15 de abril de 2021). Por medio de la cual se consolida una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la redefinición de la regla fiscal [...]. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-04/P.L.594-2020C%20%28SOLIDARIDAD%20SOSTENIBLE%29.docx>

18. Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. Resolución 03516. (5 de noviembre de 2009). Por el cual se expide el Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat_uibd.nsf/primero/AFDE561118C8D4FA05257AC3006F1F68?opendocument

19. Comité Nacional de Paro. (2019, diciembre 17). Agenda del Comité Nacional de Paro para la negociación con el Gobierno nacional. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2019/12/17/Comite%20del%20Paro%20Nacional.pdf>

20. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2021, mayo 11). ¡Seguimos fortaleciendo el paro! <https://www.cric-colombia.org/portal/seguimos-fortaleciendo-el-paro/>

21. Debray, Regis. (1995). *El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*. Manantial.

22. Demerit, Jacqueline H. R. (2016). The Strategic Use of State Repression and Political Violence. *Oxford Research Encyclopedias. Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.32>

23. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

24. Didi-Huberman, Georges. (2020). *Desear desobedecer: lo que nos levanta, I*. Abada.

25. El Espectador. (2020, agosto 19). Así se mueve la xenofobia contra los migrantes venezolanos en las redes. <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/asi-se-mueve-la-xenofobia-contra-los-migrantes-venezolanos-en-las-redes-article/>

26. El Espectador. (2022, febrero 2). Así habrían ocurrido las torturas y detenciones ilegales en portales de Transmilenio. <https://www.elespectador.com/bogota/asi-habrian-ocurrido-las-torturas-y-detenciones-ilegales-en-portales-de-transmilenio/>

27. Fitzgerald, María Fernanda. (2021, julio 6). Al menos 82 personas perdieron los ojos en el Paro Nacional. *070*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/al-menos-82-personas-perdieron-los-ojos-en-el-paro-nacional/>

28. Forensic Architecture. (2021, december 6). The Murder of Lucas Villa. <https://forensic-architecture.org/investigation/the-murder-of-lucas-villa>
29. Foucault, Michel. (2001). Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo XXI.
30. Foucault, Michel. (2008). Omnes Et Singulatim: Hacia una crítica de la «razón política». En: *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós.
31. Giddens, Anthony. (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.
32. Hernández Ospina, David. (3 de junio 2021). esto hay que verlo! ahí hay mas de una docena de huevos... y no son de 1800. *Facebook*. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=10219654747104371&set=pcb.10219654756744612>
33. Ingram, James. (2021). Anarchism: Provincializing Civil Disobedience. In: Sheurman, William (Ed.). *The Cambridge Companion to Civil Disobedience* (pp. 178-200). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781108775748.008>
34. Kagan, Donald y Viggiano, Gregory F. (Eds.). (2013). Introduction. In: *Men of Bronze. Hoplite Warfare in Ancient Greece* (pp. xi-xxiii). Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400846306>
35. López Hernández, Claudia [@ClaudiaLopez] (30 de octubre de 2021). *La Ley colombiana prevé la deportación de quienes cometen delitos en Colombia. Esa Ley no es xenófoba, es lógica. Pedir que se aplique tampoco es xenofobia, es usar herramientas legales que tenemos para garantizar seguridad, convivencia y justicia a todos.* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/ClaudiaLopez/status/1322160259679637505>
36. López Hernández, Claudia [@ClaudiaLopez]. (10 de agosto de 2021). *La combinación de radicalización política irresponsable de jóvenes para mandarlos de carne de cañón y financiación de grupos delincuenciales para distraer a la policía en atender vandalismo y no en perseguir esos grupos, es lo que está detrás de vandalismo en Suba, Kennedy y Usme* [Tweet]. Twitter. https://twitter.com/ClaudiaLopez/status/1425082844183994370?ref_src=twsrc%5Etfw
37. López Hernández, Claudia [@ClaudiaLopez]. (28 de junio de 2021). *Con la dotación que les dan dirigentes de Colombia Humana, pinchan, bloquean y secuestran buses, pocos jóvenes radicalizados para hacerles la campaña del caos, la obstrucción y destrucción de Transmilenio y la tranquilidad ciudadana. Bogotá se Respeta!* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/ClaudiaLopez/status/1409646764676640770>
38. Luhmann, Niklas. (1992). Movimientos de protesta. En: *Sociología del riesgo* (pp. 179-197). Universidad Iberoamericana.
39. Luhmann, Niklas. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Universidad Iberoamericana.
40. Marulanda, John. (2021, mayo 24). El paro nacional desde una mirada militar: ¿Sólo intentona de desestabilización? *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/politica/el-paro-nacional-desde-la-mirada-militar/>
41. McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Hacer.

42. Medel Sierralta, Rodrigo Miguel y Somma González, Nicolás Manuel. (2016). ¿Marchas, ocupaciones o barricadas? Explorando los determinantes de las tácticas de la protesta en Chile. *Política y Gobierno*, 23 (1), pp. 163-199.

43. Nancy, Jean-Luc. (2021, noviembre 10). Estallido común. *Disenso*. <https://revistadisenso.com/nancy-estallido-comun/>

44. Negret-Mosquera, Carlos. (2021). Informe Final. Para el esclarecimiento de los hechos ocurridos los días 9 y 10 de septiembre de 2020. *bogota.gov.co/* <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital/informe-para-esclarecimiento-de-hechos-del-9-y-10-de-sep-de-2020>

45. Nissen, Sylvia. (2019). *Student Debt and Political Participation*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-96322-8>

46. Osorio, Camila y Montes, Rocío. (2021, mayo 6). La «revolución molecular disipada», la última estrategia de Álvaro Uribe. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-05-07/la-revolucion-molecular-disipada-la-ultima-estrategia-de-alvaro-uribe.html>

47. Pécaut, Daniel. (2021). Entre polarización política y protesta social. *Análisis Político*, 34 (102), pp. 175-189. <https://doi.org/10.15446/apol.v34n102.99940>

48. Prada, María Angélica y González, Alexandra. (2022). El estado no nos cuida: atmósferas de (in)seguridad en el ejercicio del derecho a la protesta en Bogotá. *Latin American Law Review*, 8, pp. 89-110. <https://doi.org/10.29263/lar08.2022.06>

49. Rancière, Jacques. (2006). Política, identificación, subjetivación. En: *Política, policía, democracia* (pp. 17-26). LOM.

50. Rancière, Jacques. (2010). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Nueva Visión.

51. Rancière, Jacques. (2013). The Distribution of the Sensible. In: *The Politics of Aesthetics. The Distribution of the Sensible* (pp. 7-45). Bloomsbury. <https://doi.org/10.5040/9781350284913>

52. Rappaport, Joanne. (2008). Juan Gregorio Palechor: historia de mi vida. *Revista de Estudios Sociales*, 31, pp. 174-177. <https://doi.org/10.7440/res31.2008.12>

53. Resumen Latinoamericano. (2019, diciembre 4). Colombia. Manifiesto de la Primera Línea. <https://www.resumenlatinoamericano.org/2019/12/04/colombia-manifiesto-de-la-primera-linea/>

54. Sanabria, Alexander; Flórez Arias, Juan Manuel y Ávila Cabrera, Adelaida. (2021, mayo 12). Comité del Paro: más hombres, sindicalistas y no muy afín a Petro. *La Silla Vacía*. <https://web.archive.org/web/20210513065409/https://www.lasillavacia.com/comite-del-paro-mas-hombres-sindicalistas-y-no-muy-afin-petro-81540>

55. Semana. (11 de septiembre de 2020). Exclusivo: «Mi agente le ruego», nuevo video sobre la muerte de Javier Ordóñez [Video. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Kn2_rPeGSbo

56. Semana. (15 de abril de 2021). Alberto Carrasquilla responde en SEMANA a toda la polémica por la tributaria. Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Sp464KUv6tY>

57. Somma, Nicolás. (2017). Discontent, Collective Protest, and Social Movements in Chile. In: Joignant, Alfredo; Morales, Mauricio & Fuentes, Claudio (Eds.). *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay* (pp. 47-68). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-59955-1_2

58. Tapia Jáuregui, Tania. (2021, marzo 19). Romper todo: el papel de la acción directa en la protesta. 070. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/romper-todo-el-papel-de-la-accion-directa-en-la-protesta/>

59. Tarrow, Sidney. (2015). Contentious Politics. In: Della Porta, Donatella & Diani, Mario (Eds.). *The Oxford Handbook of Social Movements* (pp. 86-106). Oxford University.

60. Temblores ONG e Indepaz. (2021). Informe de Temblores ONG e Indepaz a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia en el marco de las protestas realizadas entre el 28 de abril y el 12 de mayo de 2021. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-CIDH-VIOLENCIA-POLICIAL-PROTESTA-SOCIAL.pdf>

61. The New York Times. (1.º de junio de 2020). *How George Floyd Was Killed in Police Custody*. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=vksEJR9EPQ8>

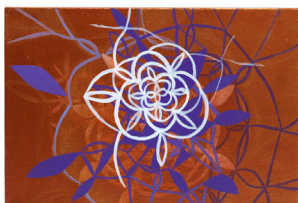
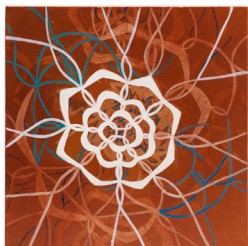
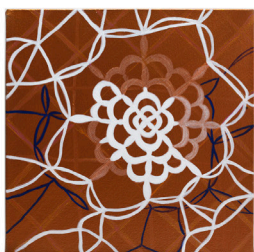
62. Turkewitz, Julie. (2020, September 10). Violent Protests Erupt in Colombia After a Man Dies in Police Custody. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/09/10/world/america/colombia-javier-ordonez-police.html>

63. Uribe Vélez, Álvaro [@AlvaroUribeVel]. (3 de mayo de 2021). 1. Fortalecer FFAA, debilitadas al igualarlas con terroristas, La Habana y JEP. Y con narrativa para anular su accionar legítimo; 2. Reconocer: Terrorismo más grande de lo imaginado [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/AlvaroUribeVel/status/1389249899632500736>

64. Vargas, Sebastián. (2021). *Atacar las estatuas. Vandalismo y protesta social en América Latina*. La Sorda.

65. World Food Programme (WFP) & Food and Agriculture Organization (FAO). (2022). Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: February to May 2022 Outlook. <https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity-february-may-2022-outlook>

Artículos



Artista invitada

Luz Helena Caballero

Ensamble de *Hacer y deshacer*

Acrílico sobre tela

Dimensiones variables

2014



La herramienta de gramática institucional. Una discusión sobre su aplicación en investigaciones de políticas públicas

*Ángela Milena Rojas Rivera (Colombia)**
*Mario Alfonso Lopera González (Colombia)***

Resumen

La herramienta de gramática institucional (HGI) desarrollada por Crawford y Ostrom (1995; 2005) ha crecido en popularidad en el mundo anglosajón, en contraste con una mínima penetración en la academia hispanoparlante. Este artículo, por un lado, trae a contextos de habla hispana la discusión sobre la aplicación de la HGI; por otro lado, presenta una propuesta de implementación de la HGI que la articula con otras herramientas analíticas del marco de análisis y desarrollo institucional (ADI). De esta forma, se exponen las propuestas originales de Crawford y Ostrom (1995; 2005) para posteriormente ofrecer una discusión crítica de tres implementaciones influyentes en esta literatura e introducir una aplicación integrada de la HGI basada en un caso de formalización minera en Colombia. Se muestra que esta última subsana algunas de las falencias presentes en las tres implementaciones analizadas y resulta más enriquecedora para el análisis de las políticas públicas.

[59]

Palabras clave

Políticas Públicas; Análisis Institucional; Herramienta de Gramática Institucional; Sintaxis ADICO; Marco ADI; Minería Aurífera.

Fecha de recepción: marzo de 2022 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2022

* Economista. Magíster y doctora en Economía. Profesora asociada y coordinadora del Grupo de Estudios Regionales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: amilena.rojas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-3675-240X - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=GHDDcMgAAAAJ>

** Politólogo. Magíster en Políticas públicas. Investigador del Grupo de Estudios Regionales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: alfonso.lopera@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-1423-7239 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=T6K2NcwAAAAJ>

Cómo citar este artículo

Lopera González, Mario Alfonso y Rojas Rivera, Ángela Milena. (2022). La herramienta de gramática institucional. Una discusión sobre su aplicación en investigaciones de políticas públicas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 59-87. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a02>

The Institutional Grammar Tool. A Discussion of its Applications in Public Policy Research

Abstract

The Institutional Grammar Tool (IGT) developed by Crawford and Ostrom (1995; 2005) has grown in popularity in the English-speaking world, in contrast to its minimal penetration in Spanish-speaking academia. This article, on the one hand, brings the discussion about the application of the HGI to Spanish-speaking contexts. On the other hand, it presents a proposal for the implementation of the HGI, articulating it with other analytical tools of the Institutional Analysis and Development (ADI) framework. Thus, the original proposals of Crawford and Ostrom (1995; 2005) are introduced, followed by a critical discussion of three influential implementations in this literature and the introduction of an integrated application of the HGI based on a case of mining formalization in Colombia. The latter is shown to remedy some of the shortcomings present in the three implementations analyzed and to be more enriching for the analysis of public policies.

Keywords

Public Policy; Institutional Analysis; Institutional Grammar Tool (IGT); ADICO Syntax; Institutional Analysis and Development (IAD) Framework; Gold Mining.

Introducción

Existe un consenso académico creciente sobre la importancia de las instituciones y los diseños institucionales, ya que estos son factores cruciales para comprender tanto el comportamiento de los actores como sus resultados en escenarios de política. El análisis institucional aportado por Elinor Ostrom ha tenido un impacto profundo en la literatura sobre políticas públicas y la administración de recursos naturales en virtud de sus contribuciones basadas en un permanente diálogo entre lo teórico y lo empírico (Baldwin, Chen y Cole, 2018). En este contexto, este artículo se enfoca en el desarrollo de la herramienta de gramática institucional (HGI) de Ostrom.

La propuesta de Sue Crawford y Elinor Ostrom (1995) para la clasificación y acumulación del conocimiento institucional mediante una gramática que identifica los conceptos de estrategias, normas y reglas tuvo poca resonancia académica (Dunlop, Kamkhaji y Radaelli, 2019). Empero, en la publicación de *Understanding Institutional Diversity* (Ostrom, 2005) —obra de alto impacto académico (Baldwin, Chen y Cole, 2018)—, se presentó la versión 2.0 de la gramática institucional, vinculada a otras herramientas analíticas del libro, potenciando la propuesta publicada diez años atrás.¹ Además, en 2009 Ostrom fue galardonada con el Nobel de Economía, brindándole aún más notoriedad a su obra.

En consecuencia, creció el interés por implementar y discutir la HGI, es decir, la sintaxis ADICO. Tal ha sido el incremento en la literatura relacionada que varios autores han realizado estados del arte sobre la implementación de la HGI (Dunlop, Kamkhaji y Radaelli, 2019; Siddiki et al., 2019), destacando tres tendencias: i) los estudios de caso son preponderantemente estadounidenses (58%); ii) la mayoría de los artículos han sido publicados en revistas de países angloparlantes (87%) (véase tabla 1); y iii) la penetración de la HGI en contextos hispanoparlantes ha sido mínima, con solo dos publicaciones, un estudio de caso mexicano (Espinosa, 2015) y otro nicaragüense (Novo y Garrido, 2014). Por otro lado, al revisar las publicaciones en español a través de varias bases de datos —Google Académico, Dialnet, SciELO y Redalyc—, se identificaron solamente dos

¹ Aunque el libro se presenta como de autoría exclusiva de Elinor Ostrom, dos de los capítulos (5 y 7), claves para este artículo, son en coautoría con Sue Crawford.

artículos que implementan la HGI, ninguno de ellos realiza una discusión teórica o metodológica (Angulo, 2018; Jiménez, 2015).²

Tabla 1. Tendencias en artículos que implementan la herramienta de gramática institucional.

País donde se sitúa el estudio de caso		País de la publicación		Cuartil de las revistas	
Estados Unidos	18	Reino Unido	16	Q1	23
Australia	2	Estados Unidos	9	Q2	6
Canadá	1	Australia	1	Q3	
México	1	Canadá	1	Q4	1
Nepal	1	Países Bajos	2	No clasificado	1
Nicaragua	1	Rumania	1		
Pakistán	1	Singapur	1		
Suiza	1				
Artículos teóricos	5				
Total artículos	31		31		31

Fuente: elaboración propia a partir de Dunlop, Kamkhaji y Radaelli (2019), y Siddiki *et al.* (2019).

[62]

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo pretende introducir a la comunidad académica hispanoparlante el debate sobre el modo en que se ha implementado la HGI y presentar un estudio de caso en el que se realiza una aplicación integrada de la HGI al marco de análisis y desarrollo institucional (ADI).

El artículo se divide en tres secciones: i) la presentación de la propuesta original de Crawford y Ostrom (1995) en contraste con el posterior desarrollo de 2005;³ ii) una lectura crítica de tres artículos sumamente influyentes en las aplicaciones predominantes de la HGI; y iii) una aplicación integrada de la HGI realizada por uno de los autores de este artículo (Lopera, 2020),

² El hecho de que la HGI no tenga una amplia difusión en artículos arbitrados en el contexto hispanoparlante no implica que no haya otros formatos académicos en donde sí se viene implementando: tesis de pregrado, de posgrado, consultorías y capítulos de libros. Utilizamos el criterio de las revistas arbitradas como elemento de demarcación al considerar que los textos evaluados por pares doble-ciego brindan un rigor que no está necesariamente garantizado en otros tipos de publicaciones.

³ Se aclara que existe una traducción de esta obra, *Comprender la diversidad institucional* (Ostrom, 2015), la cual será la referenciada en lo sucesivo.

que al apoyarse en la tipología de reglas genéricas (capítulos 6 y 7) y en los bloques universales de construcción de las situaciones de acción (capítulos 2, 3 y 4) propuestos por Ostrom (2015), soluciona parte de las dificultades encontradas en las implementaciones discutidas en la segunda sección. Dentro de estas últimas están la identificación del componente *Atributo* señalado por Basurto *et al.* (2010), la inclusión del componente *Objeto* en la sintaxis institucional propuesta por Siddiki *et al.* (2011) y la ambigüedad en la detección de enunciados institucionales de «alcance» o de «elección» encontrado por Watkins y Westphal (2016).

1. Fundamentos y evolución de la herramienta de gramática institucional

1.1 La sintaxis ADICO en su versión inicial

La HGI propuesta por Crawford y Ostrom (1995) parte de un supuesto problemático: el avance de las ciencias depende de la existencia de una terminología común que permita la comunicación efectiva y la acumulación de conocimiento. No obstante, las autoras reconocen una anarquía conceptual en el campo institucional en relación con tres conceptos claves: estrategia, norma y regla. La sintaxis ADICO (HGI) surge como propuesta analítica que permite dividir enunciados institucionales —expresiones lingüísticas que prescriben acciones a alguien respecto a otros— en partes constitutivas y, dependiendo de la presencia o no de estas partes, clasificarlos como estrategia, norma o regla.

[63]

El acrónimo ADICO indica las partes a ser identificadas: **A** se refiere al **Atributo**, el cual identifica características de los participantes a quienes les corresponde llevar a cabo acciones específicas; **D** equivale a **Deóntico**, que especifica si una acción es permitida, obligatoria o prohibida; **I** identifica el **objetivo**, aquella acción a ser realizada; **C** son las **Condiciones** específicas de realización de la acción; y **O** se refiere a **O** de lo contrario, es decir, la consecuencia sancionatoria de lo prescrito. Para que exista este último elemento deben cumplirse tres condiciones: i) la sanción establecida debe provenir de un escenario de acción colectiva; ii) la sanción debe ser respaldada por una norma o regla que prescriba la vigilancia o sanción al *participante* que no cumpla la regla; y iii) debe existir una prescripción que afecte a quien tiene el deber de monitorear el cumplimiento de las reglas. Cuando un enunciado institucional tiene todos los elementos sintácticos

—ADICO— tal institución será una regla; cuando falte el último elemento —O de lo contrario— se hablará de norma —ADIC—; y cuando además falte también el deóntico se tratará de una estrategia —AIC—.

Un ejemplo de regla tomado del estudio de caso en Mario Lopera (2020) es: «La comunidad minera beneficiaria de ARE [Áreas de Reserva Especial] y la autoridad minera (A) tienen que (D) suscribir un contrato especial de concesión (I), en el término establecido (C), o de lo contrario se dará por terminada la ARE». Un ejemplo de norma social es: «Los mineros ancestrales (A) tienen (D) derechos históricos para explotar (I) los recursos mineros de su territorio (C)». Una estrategia posible, dadas las dinámicas de interacción, es: «La policía (A) puede hacer (I) controles aleatorios para detectar explotaciones mineras ilegales (C)».

La sintaxis del artículo seminal de 1995 ilustra cómo las decisiones de los actores se complejizan cuando pasan de utilizar una estrategia a una norma o de aplicar una norma a una regla. Por otro lado, se visualiza, a futuro, la integración de la sintaxis ADICO con un campo analítico ampliado que clasifique los enunciados institucionales en relación con una situación de acción (SA). Las autoras proyectan una tipología de reglas integradora de la sintaxis con los elementos conceptuales de lo que será el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) (Crawford y Ostrom, 1995, pp. 595-598).

La articulación de la sintaxis ADICO con otros desarrollos conceptuales busca trasladarla del plano de la gramática institucional al de la pragmática, es decir, al plano práctico de la SA. Al respecto, en el artículo de 1995 se hacen un par de anotaciones pertinentes para las futuras aplicaciones a estudios de caso: i) las reglas, normas y estrategias funcionan simultáneamente y muchas veces de manera anidada, o sea, como subconjuntos de un conjunto mayor; y ii) la sintaxis ADICO funciona como configuración —todos los elementos deben ser identificados—, convirtiéndola en una herramienta útil para identificar inconsistencias y contradicciones de sistemas institucionales.

Posteriormente, Ostrom (2015) ofrece una versión revisada de la HGI. Así, las reglas son entendimientos compartidos acerca de «las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten» y, por lo tanto, enfrentan la posibilidad de ser vigilados y sancionados de manera predecible por una autoridad externa (pp. 56-57).

Las normas son prescripciones compartidas que indican que una acción o resultado debe o no ser realizada, o podría ser permitida. Las motivaciones para seguirlas están asociadas a sentimientos intrínsecos —culpa, orgullo— o inducidas por la sanción social (p. 177). En este sentido, las normas reflejan la estructura moral de la comunidad y gozan de aceptación general. La estrategia es un plan individual de acción que es libremente adoptado en virtud de sus beneficios, no obstante, no es arbitrario, pues está enmarcado en la estructura de incentivos dada por las reglas, las normas y las expectativas de posibles comportamientos de otros actores.

Aunque el libro no presenta un estudio de caso implementando la sintaxis (HGI) en una SA, sí logra la articulación conceptual de la sintaxis ADICO avizorada en el artículo de 1995: por un lado, se muestra cómo la sintaxis ADICO entronca con los «bloques de construcción universal» del marco ADI —SA y variables exógenas—; por el otro lado, se usa la sintaxis como base para una tipología de reglas genéricas. Estos elementos se introducen a continuación.

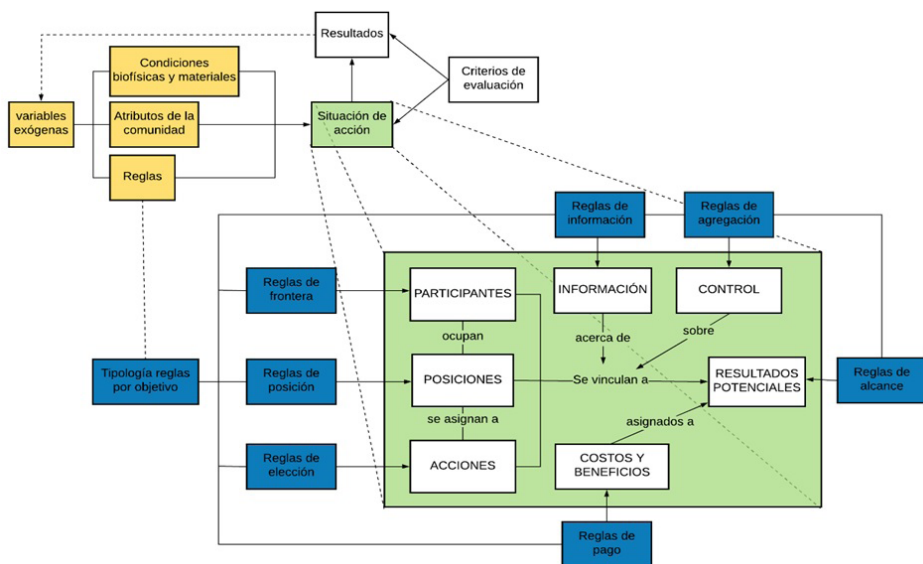
1.2 El marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) y la sintaxis ADICO

Ostrom (2015) elabora el marco ADI bajo la premisa de que, subyacente a la diversidad en las interacciones humanas, existen elementos comunes estructurantes. Su adecuada identificación brinda consistencia a los supuestos e hipótesis que se realizan al estudiar o intervenir en los sistemas sociales.

En el plano más general del marco ADI, se plantea la SA como la unidad de análisis, definiéndola como un «espacio social en el que los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan mutuamente, o luchan» (Ostrom, 2015, pp. 52-53). Esta es afectada por tres tipos de variables exógenas: i) *condiciones biofísicas y materiales*, conjunto de variables que dan cuenta del entorno y condicionan los resultados físicamente posibles; ii) *atributos de la comunidad*, valores de comportamientos aceptados de modo generalizado en la comunidad considerada; iii) *reglas*, prescripciones sobre lo que se puede, no se puede o se tiene que hacer en un momento dado, implicando vigilancia y sanción en caso de incumplimiento. De la SA emergen resultados evaluables, los cuales a su vez retroalimentan las variables exógenas. Las situaciones de acción son concebidas como

versiones ampliadas —no necesariamente modelables— de juegos sociales (véase gráfica 1, esquema superior).

Gráfica 1. Estructura del marco de análisis y desarrollo institucional (ADI).



[66]

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

Al hacer un acercamiento sobre la SA, Ostrom (2015) presenta siete elementos básicos que la configuran y se relacionan así: los i) *participantes* —que pueden ser individuos o cualquiera entre una amplia variedad de entidades organizadas— se asignan a ii) *posiciones*; en estas los participantes escogen entre iii) *acciones* a la luz de la iv) *información* disponible del v) *control* que tienen sobre los vínculos de acción y vi) *resultados*, y de los vii) *beneficios* asignados a acciones y resultados (p. 256). La gráfica 1 hace este desglose de la SA en su parte inferior.

Con la identificación de los siete componentes de la SA y los tres tipos de variables exógenas quedan enunciados los «bloques universales de construcción» (Ostrom, 2015). El marco ADI ofrece un mapa conceptual multinivel que permite la indagación profunda de estos bloques universales cuando el objeto de estudio así lo requiera. Es en relación con la posibilidad de hacer una indagación profunda y detallada de reglas, normas y estrategias que Ostrom logra una integración consistente entre la HGI y el

marco ADI. Así, un acercamiento analítico a la variable exógena «reglas» permite observar y estudiar todos los enunciados institucionales que tienen la estructura ADICO; en tanto que una aproximación a la variable exógena «atributos de la comunidad» permite el estudio de los enunciados que tienen la forma ADIC (normas) y AIC (estrategias) (p. 196).

Para Ostrom (2015, p. 45) la implementación de una HGI es útil cuando las predicciones teóricas construidas a partir de supuestos específicos sobre los «bloques universales de construcción» son refutadas empíricamente. En tal situación, se requiere revisar los supuestos institucionales de la SA estudiada y la aplicación de la sintaxis ADICO aparece como una herramienta analítica para comprender por qué las expectativas teóricas no se cumplieron.

Se ha visto cómo la sintaxis encaja con los bloques universales que conforman el esquema del marco ADI, ahora se mostrará cómo la sintaxis (HGI) se relaciona con la tipología de reglas. Ostrom propone una clasificación de los tipos de reglas que estructuran una SA según su componente I, es decir, aquel que establece el objetivo. Si una regla regula quiénes pueden participar entonces será clasificada como una regla de posición; si, por el contrario, regula qué acciones pueden tomar los participantes será una regla de elección. De aquí salen siete tipos, cada uno de las cuales se corresponde con una de las partes de la SA. La gráfica 1, en su esquema inferior, identifica esta tipología con los recuadros azules y la cuadro 1 presenta la clasificación según el verbo frecuente del objetivo.

[67]

Cuadro 1. Componente objetivo de cada tipo de regla.

Tipo de regla	Verbo básico del objetivo	Componente de la situación de acción que se ve regulado
Posición	Ser	Posiciones
Frontera	Entrar o salir	Participantes
Elección	Hacer	Acciones
Agregación	Afectar conjuntamente	Control
Información	Enviar o recibir	Información
Pago	Pagar o recibir	Costo-beneficio
Alcance	Ocurrir	Resultados

Fuente: tomado de Ostrom (2015, p. 259).

Así, resulta crucial identificar las reglas que permiten la aparición y el relacionamiento de las siete partes —necesarias y suficientes— de una SA, de lo contrario, esta queda incompleta.

Queda expuesto cómo la HGI, la tipología genérica de reglas y los bloques universales de construcción se integran al marco ADI para dar herramientas analíticas al investigador que pretenda hacer una radiografía institucional de una SA. El siguiente paso es señalar tres diferencias entre la versión 2.0 de la HGI y la 1.0.

1.3 Diferencias entre la herramienta de gramática institucional (HGI) original y la integrada

Primero, cuando en la versión 1.0 se identifica el Atributo como «a quien se aplica el enunciado institucional» (Crawford y Ostrom, 1995, p. 584) surge una ambigüedad, pues es posible ser el sujeto activo —quien realiza una acción— o el sujeto pasivo —quien recibe la acción—. Por ejemplo, la regla que estipula «la agencia minera deberá recibir la documentación requerida por parte de la comunidad minera solicitante» tiene un sujeto pasivo —agencia— y un sujeto activo —comunidad—. Con la articulación que se hace en la versión 2.0 con las otras herramientas analíticas del marco ADI este inconveniente queda resuelto: «En una situación de acción en particular, el componente A (ATRIBUTO) del enunciado institucional localiza la autoridad o la prescripción [acción a realizarse] en relación con una *posición* en particular o con todas las *posiciones*» (Ostrom, 2015, p. 200). No cabe duda de que el Atributo se relaciona con el sujeto activo de la acción, puesto que las *posiciones* son el eslabón que vincula a los *participantes* de la SA con las *acciones* permitidas que deben ser realizadas (p. 83).

Segundo, en la versión 1.0 el objetivo únicamente identifica la acción a realizarse; en contraste, la versión 2.0 incluye información sobre «cómo» debe ser realizada la acción. Esta pequeña adición implica una transformación a la hora de codificar los enunciados institucionales usando la sintaxis. En efecto, en la versión 1.0 las Condiciones identificaban «cuándo», «dónde» y «cómo» se realizaba una acción, pero en la versión 2.0 las Condiciones solo incluyen el «cuándo» y «dónde», trasladándose el «cómo» a la parte del objetivo.

Tercero, Ostrom (2015) dedica la penúltima sección del capítulo 5 a dar consejos sobre cómo se pueden identificar y clasificar los enunciados institucionales en el trabajo de campo. Tal sección, inexistente en 1995, deja en claro que la extracción de enunciados institucionales solo tiene sentido en función de una SA dada de antemano: los enunciados institucionales extraídos del trabajo de campo o de las legislaciones serán pertinentes o no dependiendo de su relación con la situación estudiada; asimismo, la desagregación de enunciados o su condensación en un enunciado que resuma varias prescripciones será adecuada o no dependiendo del contexto que se vaya delineando en el estudio de la SA (pp. 236-238).

La extracción de enunciados institucionales es un proceso iterativo, de ida, vuelta y reelaboración que se va depurando en el decurso de la investigación sobre la SA. Las autoras concluyen señalando:

A medida que hemos ido empleando la sintaxis, hemos descubierto que a veces es preciso un proceso de ensayo y error para ser capaces de extraer un compendio útil de los enunciados institucionales en una situación de acción empírica que permita centrarse en el análisis de las cuestiones apropiadas con el nivel de precisión adecuado (Ostrom, 2015, p. 238).

[69]

2. Tres aplicaciones de la herramienta de gramática institucional

La primera aplicación de la HGI, basada en Crawford y Ostrom (1995), la ofrecen Basurto *et al.* (2010), llevando la sintaxis ADICO de la teoría a la implementación empírica mediante el análisis de las legislaciones sobre el transporte y el aborto en Estados Unidos. Para ello, se proponen tres objetivos: i) identificar los enunciados institucionales; ii) clasificarlos en reglas, normas o estrategias; y iii) realizar un análisis anidado de los enunciados institucionales codificados.

La propuesta tiene dos partes: i) consideran una legislación que es dividida en secciones, para luego subdividirla en oraciones que puedan ser tomadas como unidades de observación; ii) implementan la sintaxis (HGI) al tomar cada unidad de observación dividiéndola en los cinco elementos de la HGI, para luego clasificar el enunciado como estrategia, norma o regla. Los autores se proponen la extracción sistemática y confiable de enunciados institucionales, de ahí que propendan por un acuerdo, como mínimo, de 80% de los enunciados identificados por los codificadores.

Basurto *et al.* (2010) desarrollan una guía de siete pasos en la que los tres primeros son directrices para identificar las declaraciones institucionales como unidades de observación a partir de una pieza legislativa, mientras que los cuatro restantes aplican la sintaxis ADICO (HGI) para codificar cada unidad. Así, para la legislación de transporte codifican 128 enunciados institucionales, de los cuales la totalidad son clasificados como normas; para la ley de aborto se codifican 117 enunciados, clasificados en 110 normas, 4 reglas y 3 estrategias. Que la mayoría de los enunciados sean normas se explica por la frecuencia del componente Deóntico —expresado en palabras como *debe* o *puede*— y en la poca presencia de oraciones indicando la consecuencia de incumplir la prescripción regulatoria, es decir, el componente O de lo contrario. Respecto a la coincidencia en la identificación de enunciados por parte de los codificadores, registran un acuerdo de 71% en la legislación de transporte y de 90% en la de aborto. Las mayores discrepancias están en la identificación de Atributos y Condiciones, seguidas por las del Deóntico, y el objetivo, manifestadas especialmente en la legislación de transporte (Basurto *et al.*, 2010, p. 29).

[70] Cuatro son los retos identificados en esta aplicación: i) la sobrestimación de las normas y la subestimación de las estrategias por cuanto se permite que el Deóntico pueda estar implícito; ii) la ambigüedad al definir el Atributo, ya que puede referirse al actor que realiza la acción —sujeto— o sobre quien recae la acción —objeto—; iii) la dificultad para establecer el grupo o los subgrupos de referencia a los que aplica el Atributo; iv) el desacuerdo entre los codificadores para distinguir qué parte del enunciado institucional pertenece al objetivo —la acción— y qué parte a las Condiciones —detalles de la acción como lugar y forma—.

Consideramos que Basurto *et al.* (2010) implementan inadecuadamente la HGI, ya que la codificación de estrategias, normas y reglas carece del sustento conceptual de la versión 2.0 de la HGI. En este sentido, Ostrom (2015) indica que la norma refleja la estructura moral de la comunidad y tiene carácter de precepto, mientras que la regla, con el componente O de lo contrario, implica la existencia de posiciones con autoridad para el monitoreo y sanción explícitos (Ostrom, 2015, p. 55). Resulta contraintuitivo que una legislación esté llena de normas y tenga apenas unas pocas reglas. La aplicación de la HGI en estos casos debe considerar el anidamiento de disposiciones legales específicas dentro de legislaciones más amplias, en las que se estipulan las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas.

La legislación es el modo en que se manifiesta la autoridad del Estado con el propósito de ser acatado, so pena de que recaiga sobre el infractor todo el poder del Leviatán. Que una legislación no se cumpla justifica la diferenciación entre «reglas en forma» y «reglas en uso»; empero, entre estos dos extremos existen múltiples valores intermedios, pues la legislación puede imponerse de manera enérgica, estricta, laxa, entre otros (Ostrom, 2015, p. 55). Consecuentemente, es apropiado asumir que los enunciados en una legislación son reglas. Será después, en el estudio de la SA, donde se podrá establecer si se trata de reglas en uso o en forma.

El artículo de Siddiki *et al.* (2011) es una continuación y responde a los retos identificados por Basurto *et al.* (2010). Allí se brinda una guía de codificación ampliada introduciendo un nuevo componente en la sintaxis ADICO (HGI): oBjeto. Esta HGI modificada pasa a denominarse Abdico y se aplica a cuatro cuerpos legislativos de la acuicultura en Colorado, Estados Unidos, para demostrar su mayor confiabilidad en la codificación. Se aumenta la confiabilidad en la extracción y codificación de enunciados, alcanzando niveles de acuerdo de 80%; no obstante, persisten dificultades para distinguir los Atributos, objetlvos y Condiciones.

En cuanto a las dificultades para diferenciar el objetlvo de las Condiciones encontradas por Basurto *et al.* (2010), Siddiki *et al.* (2011) establecen que el objetlvo se refiere típicamente a la acción no deóntica del enunciado institucional —verbo—. Los calificadores del objetlvo, tales como la identificación de límites temporales y espaciales relacionados con la acción en cuestión, deben incluirse en Condiciones. La guía de codificación es cualificada con especificaciones para una identificación estandarizada de enunciados y confiabilidad intersubjetiva.

En el análisis de la regulación de la acuicultura, se clasifican un total de 346 enunciados institucionales, de los cuales 91,9% son normas, 7,8% son estrategias y 0,3% son reglas. Así, aunque los autores reconocen que la ausencia del componente O de lo contrario en una legislación específica no implica necesariamente ausencia de sanciones y de autoridades encargadas de aplicarlas, replican la metodología clasificatoria de Basurto *et al.* (2010). En esta ocasión, la justificación es pragmática: el análisis se circunscribe a una legislación para facilitar la codificación y evitar complicaciones (Siddiki *et al.*, 2011, p. 82).

[71]

La introducción del componente oBjeto busca solucionar la ambigüedad en la identificación del Atributo cuando el *participante* está implícito o hay dos sujetos implicados en un enunciado. Por ejemplo, en la frase: «El profesor debe ser contactado por el estudiante en la fecha establecida o recibir una calificación final más baja», existe un sujeto activo —estudiante— y otro pasivo —profesor—. El sujeto activo es el Atributo y el pasivo es el oBjeto. Este último se define como «la parte animada o inanimada del enunciado que recibe la acción descrita por el OBJETIVO y ejecutada por el agente en el ATRIBUTO» (Siddiki *et al.*, 2011, p. 85).

El reto de la adecuada definición del Atributo, planteado por Basurto *et al.* (2010), es resuelto por Ostrom (2015) al relacionar la sintaxis (HGI) con los elementos constitutivos de la SA, como se explicó anteriormente. En el marco ADI, el Atributo define la parte activa de la SA y, en este sentido, un componente adicional —oBjeto— es innecesario. Finalmente, la inclusión del oBjeto no soluciona el problema de la identificación heterogénea de Atributos en los enunciados. Nuestro argumento es que esto solo se logra cuando se define una SA, con la cual se establecen *posiciones* explícitas a las cuales ingresan los *participantes* —mediante «reglas de posición»—. Aplicar la HGI a una legislación, si bien es posible, como muestran estos autores, tendrá dificultades, cuya solución no se resuelve acudiendo a la misma legislación y aplicando procedimientos más complicados. De alguna forma, Siddiki *et al.*, (2011) tienen esta misma intuición en sus conclusiones, por lo cual recomiendan aplicaciones que incluyan recolección de datos en campo y den cuenta del comportamiento de los actores para así incluir las instituciones informales.

En esta línea, Watkins y Westphal (2016) no limitan la HGI a legislaciones, sino que buscan dar cuenta de la interacción real de diversos actores en un sistema de conservación de la biodiversidad en zonas de bosques de roble del área metropolitana de Chicago, Estados Unidos. En el marco del proyecto RESTORE —que explora los vínculos entre la toma de decisiones de restauración ecológica y los procesos de implementación y resultados de biodiversidad— las autoras seleccionan diez organizaciones del sistema para su trabajo de campo: aplican ochenta entrevistas y observan más de cincuenta reuniones de restauración ecológica, buscando extraer los enunciados institucionales en uso.

Un avance respecto a los artículos anteriores es el uso conceptual coherente de los tipos de enunciados institucionales. Así, una estrategia

compuesta por Atributo, objeto y Condiciones (AIC), al carecer de Deóntico, tiene un carácter de plan libre de acción, sin consecuencias más allá de las que el individuo asigne a su accionar. La norma, con sintaxis ADIC, tiene el componente Deóntico, cuyo cumplimiento o incumplimiento vincula sanciones emocionales experimentadas por el mismo *participante* pero en relación directa con sus pares. Se trata de emociones tales como como orgullo, vergüenza o culpa. La regla, con la sintaxis ADICO, contiene una sanción explícita y tangible —O de lo contrario—, resultado de la acción colectiva, que implica la existencia de otra regla o norma que regula la función de monitoreo y sanción. Se destaca la gradualidad de las sanciones, las cuales pueden ir desde llamados de atención hasta prohibiciones y castigos. Finalmente, se propone una identificación de los enunciados según categorías de análisis y la tipología genérica de Ostrom (2015).

La aplicación de la guía de codificación indicada por Basurto *et al.* (2010) y Siddiki *et al.* (2011), diseñada para legislaciones, resulta inadecuada para el análisis de entrevistas y observaciones de campo, pues las personas «no hablan en enunciados institucionales», sino de la forma en que «se hacen las cosas» y cómo se sienten al respecto; es decir, en contraste con las legislaciones, en las cuales es más fácil detectar y codificar las partes de un enunciado institucional en una sola oración, en el caso del trabajo en campo con entrevistas, las personas dan ejemplos, hablan en jerga y se expresan en sus sentimientos. Corresponde al investigador, a partir de esa información, reconstruir el enunciado institucional y clasificarlo.⁴ Por lo tanto, las autoras implementan una «extracción manual de enunciados institucionales» apoyadas en la tabulación de componentes claves: la organización y el *participante*, el enunciado institucional construido, los componentes ADICO, la categoría de análisis y su clasificación según la tipología genérica de reglas.

Encuentran que 50% de los enunciados extraídos son estrategias, 25% normas y 25% reglas; destacan el papel protagónico de las normas y estrategias en la toma de decisiones al interior de los grupos de restauración ambiental; observan que la identificación de la categoría de análisis del enunciado resultó difícil y poco útil debido al carácter anidado de las reglas; además, la clasificación según la tipología genérica arrojó problemas para distinguir entre enunciados de «elección» y «alcance», y entre enunciados de

⁴ En Watkins y Westphal (2016, pp. 114-118) se encuentran transcripciones de partes de las entrevistas y los respectivos enunciados institucionales que fueron inferidos por las investigadoras.

«elección» y de «agregación», hecho que atribuyen a la cercanía conceptual entre acciones y resultados, y al foco de las afirmaciones o preguntas utilizadas en las entrevistas.

Watkins y Westphal (2016) realizan una contribución al aplicar la sintaxis ADICO a datos cualitativos —entrevistas y trabajo de campo— con una adecuada distinción entre reglas, normas y estrategias; sin embargo, no logran superar la ambigüedad en la codificación de enunciados según la tipología genérica. Esto se debe a que la HGI se aplica sin definir una SA. Si bien el estudio de caso hace alusión implícita a una interacción social, definida a grandes rasgos, entre la administración del área protegida, las autoridades oficiales, los voluntarios y los residentes, la complejidad del arreglo institucional subyacente requiere distinguir las diversas situaciones de acción que contiene.⁵

3. La gramática institucional como parte integral del marco de análisis y desarrollo institucional (ADI)

En esta sección se presenta el artículo de Lopera (2020) como un ejemplo de la aplicación integrada de la HGI al marco ADI.

[74]

3.1 Reconstrucción de la situación de acción

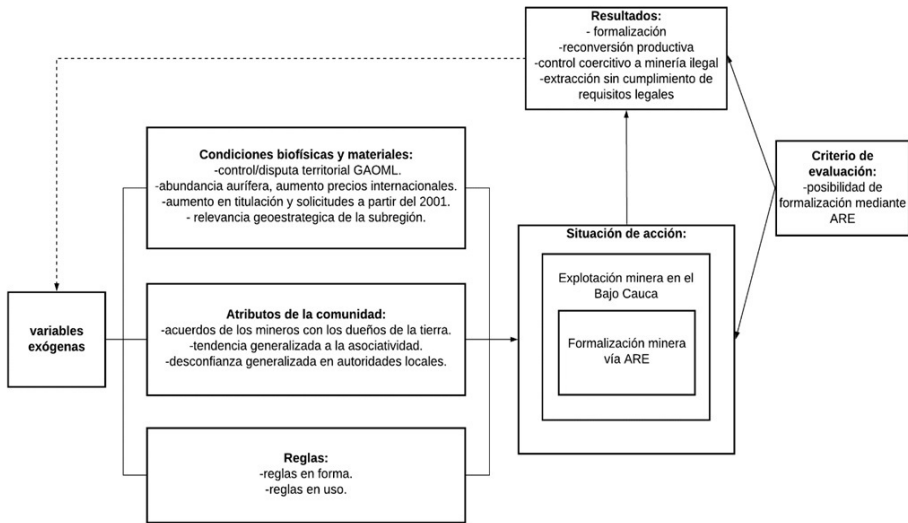
La formalización minera en Colombia es entendida como un proceso a través del cual los mineros que operan sin contar con mínimos legales van obteniendo los permisos y desarrollando las capacidades técnicas que garanticen una explotación minera que contribuya al desarrollo nacional. Desde la legislación colombiana existen múltiples mecanismos para la formalización, entre los cuales se encuentran las Áreas de Reserva Especial (ARE), figura diseñada para las comunidades de mineros tradicionales que ha sido crecientemente utilizada desde 2013.

El análisis institucional de las ARE no se limita a la legislación existente, sino que indaga por la pertinencia del diseño institucional legal

⁵ La diversidad de actores y recursos se expresa así: «El área de Chicago Wilderness abarca 38 condados alrededor del área metropolitana de Chicago y sus miembros incluyen grandes departamentos del condado, jardines públicos, pequeños fideicomisos de tierras, universidades y grupos de voluntarios». Las autoras eligen diez organizaciones que actúan en tres categorías de administración: «Dirigido por el gerente (el propietario de la tierra es dominante en la toma de decisiones), la cogestión (alto grado de autonomía voluntaria) y la investigación dirigida (la exploración científica es central)» (Watkins y Westphal, 2016, pp. 104-105).

en un contexto socioespacial específico. Para ello el autor focaliza el Bajo Cauca antioqueño, subregión colombiana caracterizada históricamente por la explotación minera, pero también por la disputa territorial entre múltiples grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y su penetración en los diferentes eslabones de la cadena de producción minera. Así, la SA delineada busca la reconstrucción del escenario de toma de decisión de los mineros informales cuando se hace uso del mecanismo de ARE en el contexto del Bajo Cauca (Lopera, 2020) (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Situación de acción sobre la formalización de mineros tradicionales en el Bajo Cauca antioqueño vía Área de Reserva Especial.



[75]

Fuente: tomado de Lopera (2020).

La triangulación y sistematización de fuentes permite reconstruir la SA y las principales variables exógenas que la afectan. Se focaliza la variable exógena de reglas y se aplica la HGI tanto a la legislación atinente a la formalización minera como a las regulaciones sociales en operación, extraídas de las investigaciones relacionadas con minería y conflicto armado en el Bajo Cauca.

3.2 Proceso de codificación de enunciados institucionales

Primero, se distingue entre enunciados institucionales «en forma» o «en uso», para luego identificar si son reglas o estrategias. La investigación

no contempló las normas ante la situación de seguridad pública que imposibilitó el trabajo de campo. La codificación de reglas «en forma» se hace partiendo de la legislación atinente al trámite administrativo (Agencia Nacional de Minería, Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017); adicionalmente, se complementa el análisis con la codificación parcial de catorce legislaciones, necesarias para reconstruir consistentemente el escenario de toma de decisión de los mineros (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Legislación analizada sobre la formalización minera.

1	Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 99/ 1993, Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE , se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables , se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dicta. Diario oficial, (41.146 de 22 de diciembre).
2	Colombia. Congreso de la República. (2000). Ley 599/2000, Por la cual se expide el Código Penal. Diario oficial, (44.097 de 24 de julio).
3	Colombia. Congreso de la República. (2001). Ley 685/2001, 15 de agosto, Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario oficial, (44.545, de 8 de septiembre).
4	Colombia. Presidencia de la República. (2011). Decreto - Ley 4134/2011, 3 de noviembre, Por la cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objeto y estructura orgánica. Diario oficial, (48.242 de 3 de noviembre).
5	Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1450/2011, 16 de junio, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Diario oficial, (48.102 de 16 de junio).
6	Colombia. Congreso de la República. (2012). Ley 1530/2012, 17 mayo, Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario oficial, (l 48.433 de 17 de mayo).
7	Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Resolución 1526/2012, 16 de septiembre, Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o inter. Diario oficial, (48.555 de 16 de septiembre).
8	Colombia. Presidencia de la República. (2012). Decreto 2235/2012, 30 de octubre, Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes. Diario oficial, (48.599 de 30 de octubre).
9	Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2013). Resolución 420/2013, 21 de junio, Por medio de la cual se establece y adopta la minuta de contrato único de concesión minera. Diario oficial, (48.832 de 25 de junio).
10	Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Decreto 2041/2014, 15 de octubre, Por la cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario oficial, (49.305 de 15 de octubre).

Cuadro 2. (Continuación).

11	Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2016). resolución 309/2016, 5 de mayo, Por la cual se asignan unas funciones al interior de la ANM y se hace una delegación. Diario oficial, (n.d).
12	Colombia. Congreso de la República. (2016). Ley 1801/2016, 29 de julio, Por la cual se expide el código nacional de policía y convivencia. Diario oficial, (No. 49.949 de 29 de julio).
13	Colombia. Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2016). Resolución 41107/2016, 18 de noviembre, Por la cual se incluyen y modifican algunas definiciones en el Glosario Técnico Minero. Diario oficial, (50.061 de 18 de noviembre).
14	Colombia. Ministerio de Minas y Energía. (2016). Resolución 40391/2016, 20 de abril, Por la cual se adopta la Política Minera Nacional. Diario oficial, (49.853 de 23 de abril).
15	Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2017). Resolución 546/2017, 20 de septiembre, Por la cual se establece el trámite administrativo para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial para comunidades mineras". Diario oficial, (50.364 del 22 de septiembre).

Fuente: tomado de Lopera (2020).

Para el proceso de la declaración y delimitación de ARE, Lopera (2020) identificó tres fases: solicitud del ARE, la declaratoria efectiva del ARE y la suscripción de contrato especial de explotación minera. En el caso de los enunciados institucionales «en uso», se aprehenden y codifican las reglas y estrategias que los GAOML imponen a los mineros en la subregión mediante la triangulación de fuentes (véase tabla 2).

En la identificación de los cinco elementos de la HGI, Lopera (2020) sigue predominantemente a Ostrom (2015). Para los Deónticos, utiliza la expresión «tiene que», significando el operador deóntico de «obligación». Se procede de esta manera, excepto cuando las fuentes enuncian alguna forma del operador deóntico «permitido» que es codificado como «puede». Se asume que los enunciados institucionales extraídos de las legislaciones tienen la estructura formal de reglas. En el objetivo incluye el descriptor de «cómo» se realiza la acción (Ostrom, 2015, p. 209). Finalmente, en O de lo contrario, se consigna la penalización por el incumplimiento, empero, no siempre es posible esclarecer cuál es la sanción prescrita para un incumplimiento particular. Esto no es un indicador de la inexistencia —al menos formal— de una sanción, sino del anidamiento de cuerpos legislativos. De esta manera, aplica la fórmula por defecto: «se aplicará la sanción respectiva al responsable».

[77]

Tabla 2. Clasificación de enunciados institucionales.

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

Fuente: tomado de Lopera (2020).

La codificación legislativa se asocia a «reglas en forma» debido a que la investigación no corrobora la presencia de las tres condiciones que exige la existencia del componente O de lo contrario en las prácticas de los actores en el escenario específico.

Para la extracción de reglas y estrategias en uso, Lopera (2020) revisa que los enunciados estén en múltiples fuentes. Que varias investigaciones apunten al mismo enunciado sirve de indicador de la naturaleza compartida de la prescripción; en cambio, resulta más polémico afirmar la naturaleza compartida de enunciados que son poco reiterativos entre las investigaciones. En consecuencia, reconoce que las «reglas en uso» tienen un carácter aproximativo y parcial que requiere profundización.

4. Aprendizajes, retos y utilidad de la implementación de la herramienta de gramática institucional (HGI)

4.1 Aprendizajes

Evitar los problemas al clasificar los enunciados institucionales requiere la delimitación explícita de la SA, comprendiendo que esta puede incluir, a su vez, otras SA más elementales o de menor agregación. Lo que en una SA es una «regla de alcance» que delimita posibles resultados, desde otra aproximación analítica puede constituir una «regla de elección». Por ejemplo, si se está analizando un partido de fútbol hay tres posibles resultados —ganar, perder o empatar—, tratándose de una «regla de alcance»; pero si se analiza el torneo, existen dos posibles resultados —ser campeón o no—. Esta sería la nueva «regla de alcance». Desde esta última aproximación, ganar, perder o empatar un partido serían meros nodos de acción en un proceso en el que cada partido incide en el resultado final, pero no es determinante por sí solo.

En Lopera (2020) se codifica una regla de alcance «en forma» con tres posibles resultados para los mineros: la formalización, la reconversión económica o la coerción estatal en caso de explotación sin requisitos legales. Por tanto, resultados parciales de acciones a lo largo del proceso de formalización, como la visita de verificación de tradicionalidad o la suscripción del ARE, son meros eslabones conducentes a uno de los resultados posibles. A su vez, estos eslabones son acciones prescritas por «reglas de elección». Con la delimitación de la SA analizada se evita la ambigüedad encontrada por Watkins y Westphal (2016, p. 119) al clasificar un enunciado como de «alcance» o de «elección».

Asimismo, gracias a la demarcación de la SA se resuelve la dificultad identificada por Basurto *et al.* (2010, p. 21) para establecer el grupo o los subgrupos de referencia a los que aplica el Atributo de la HGI. Se comprende que las autoridades minera y ambiental eran *posiciones* claves en los tres posibles resultados y que en el caso de las ARE había organizaciones estatales a las que mediante «reglas de posición» y «frontera» se les asignaba el trámite de las ARE —Agencia Nacional de Minería y Corporaciones Autónomas Regionales—. A su vez, estas estaban compuestas por suborganizaciones encargadas de aspectos específicos del trámite. Para el objetivo de comprender cómo se estructura la SA no interesaba qué agencia específica —vicepresidencias de promoción y fomento, grupo de seguridad y salvamento minero, entre otros— o qué funcionario público —gerente del grupo de promoción y fomento, entre otros— realiza el trámite, sino la *posición* que se está ocupando —autoridad minera o autoridad ambiental—.

Las dificultades en la codificación de los enunciados institucionales son evitadas en la medida en que se asume que la tipología de reglas está, en efecto, estructurando la SA. Gracias a esto son «reglas de posición» las que permiten situar el contenido del Atributo de la HGI de manera consistente; asimismo, son las «reglas de alcance» las que ponen límites concretos a la SA y evitan la confusión entre enunciados institucionales de «alcance» o de «elección».

[80]

Para detectar las partes constitutivas de un enunciado institucional con forma de regla, Lopera (2020) utiliza legislaciones complementarias, buscando las piezas que pudieran completar el «rompecabezas» del enunciado institucional. Ejemplificaremos con la reconstrucción del proceso de codificación de la «regla de alcance» extraída por Lopera. La política nacional minera establece que:

Para entrar por la puerta de la formalidad se *debe estar en la regularidad*, es decir, trabajar al amparo de un título y contar con un instrumento ambiental [...] puede ser que algunas actividades hoy sin título no puedan seguir ejerciendo la actividad, estando *obligadas* a entrar por la puerta de la *reconversión*. Pero los mineros que decidan no ingresar por una de las dos puertas tendrán que *afrentar todas las acciones judiciales y policivas* según la normatividad (Ministerio de Minas y Energía, Resolución 40391 del 20 de abril de 2016. *Cursiva* agregada).

Este es el marco de posibles resultados para los mineros informales en Colombia. De aquí se extrae el Deóntico, el objetivo y el O de lo contrario del enunciado institucional (véase tabla 3, Ej. 1).

Tabla 3. Ejemplos de codificación de reglas con la herramienta de gramática institucional (HGI).

	Legislación	Atributo	Deónico	objetivo	Condición	O de lo contrario
EJ. 1	Regla de alcance					
	Resolución 40391 de 2016 (documento anexo). Resolución 41107 de 2016 (art.2) Ley 685 de 2001 (art. 31, 248)	Comunidad minera con explotaciones tradicionales de minería informal: vecinos del lugar sin título minero cuyas explotaciones constituyen la principal fuente de ingresos	Tiene que	Formalizar su actividad, o reconvertir su actividad económica	Los proyectos de reconversión se dan posterior al estudio geológico-minero	Se someterán a las acciones policivas y judiciales correspondientes
EJ. 2	Regla de agregación					
	Resolución 546 de 2017 (art. 23)	La comunidad minera beneficiaria de ARE y la Autoridad Minera	Tienen que	Suscribir contrato especial de concesión	En el término establecido en el requerimiento hecho por la autoridad minera	Se dará por terminada el ARE
EJ. 3	Regla de posición					
	Decreto-Ley 4134 de 2011 (art. 1, 4)	Agencia Nacional de Minería	Tiene que	Ser quien ejerza las funciones de autoridad minera	Siempre	No existe posición
EJ. 4	Reglas de elección					
	Ley 685 de 2001 (art. 306, 160)	Alcalde	Tiene que	Ordenar suspensión de las explotaciones ilícitas	En cualquier tiempo, por queja de cualquier persona	Será acreedor a sanción disciplinaria por falta grave
	Ley 1801 de 2016 (art. 105)	Policía	Tiene que	Suspender las explotaciones mineras	Cuando no haya declaratoria de Área de Reserva Especial	Se aplicará la sanción respectiva al responsable
	Ley 1450 de 2010 (art. 106) Decreto 2235 de 2012 (art. 1)	Policía	Tiene que	Destruir equipos mecánicos	Cuando el minero no acredite título y licencia ambiental	Se aplicará la sanción respectiva al responsable
	Ley 1801 de 2016 (art. 108)	Gobernación	Tiene que	Ejecutar amparos administrativos, por solicitud del titular minero	Cuando haya más de dos explotaciones ilícitas sobre título ajeno	Se aplicará la sanción respectiva al responsable
	Regla de posición					
	Ley 685 de 2001 (art. 306) Ley 1801 de 2016 (art. 108) Ley 599 de 2000 (art.338)	Alcalde municipal, Policía, Gobernación	Tiene que	Ser quienes suspenda la explotación carente de título	En su jurisdicción	No existe posición

Fuente: elaboración propia a partir de Lopera (2020).

Respecto a las ARE, el Código de Minas señala que:

La Autoridad Minera o quien haga sus veces, de oficio o por solicitud expresa de la *comunidad minera, en aquellas áreas en donde exista explotaciones tradicionales de minería informal*, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales (Congreso de la República, Ley 685 del 15 de agosto de 2001. Cursiva agregada).

De aquí se extrae el Atributo comunidad minera con explotaciones tradicionales de minería informal; empero, aclarar qué se entiende por «explotaciones tradicionales» requiere de otra legislación: «es la actividad minera realizada por personas vecinas del lugar [desde antes de 2001] *que no cuentan con título minero y que por sus características socioeconómicas se constituye en la principal fuente de ingresos de esa comunidad*» (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, Resolución 41107 del 18 de noviembre de 2016. Cursiva propia).

Las Condiciones del enunciado se extraen del artículo 248 del Código de Minas que establece:

[82]

El Gobierno Nacional, con base en los resultados de los estudios geológico-mineros de que trata el artículo 31 de este Código [...] organizará dentro de las zonas que hubieren sido declaradas reservas especiales, *proyectos [...] de reconversión [cuando] dadas las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental, no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero* (Congreso de la República, Ley 685 del 15 de agosto de 2001. Cursiva propia).

Pese a la dispersión en múltiples legislaciones del enunciado institucional, es una «regla de alcance» «en forma» que delimita la SA de interés: la formalización, la reconversión o el control coercitivo a la minería ilegal.

4.2 Retos

Aunque la tipología de reglas ayuda a visualizar la parte de la SA afectada por un enunciado institucional, hay enunciados que pueden incidir simultáneamente en varias partes. Ostrom (2015, p. 260) reconoce esta dificultad y propone que la clasificación se haga considerando la afectación directa de la SA; empero, la distinción entre afectación directa o indirecta no es algo obvio y puede conducir a sesgos clasificatorios.

Lopera (2020) enfrenta este dilema cuando la comunidad minera beneficiaria de ARE y la autoridad minera tienen que firmar un contrato de concesión especial, so pena de terminación del ARE. Que se requiera la acción simultánea de dos *participantes* para que se dé un efecto inclina al codificador a clasificar tal prescripción como una «regla de agregación»; empero, es precisamente la firma del contrato lo que permite a la comunidad minera acceder a la *posición* de «beneficiaria de contrato especial de concesión», lo que lleva a pensar en una «regla de frontera». El hecho de que un enunciado afecte simultáneamente dos partes de la SA da pie a la cuestión irresoluta del criterio demarcador entre afectación directa o indirecta (véase tabla 3, Ej. 2).

Además, hay un par de cuestiones teóricas que aún no están claras en la teoría de Ostrom (1995, 2005) ni en las aplicaciones de la HGI y cuya discusión puede robustecerla. La primera se pregunta si es necesario que una *posición* sea enunciada explícitamente en el cuerpo legislativo bajo análisis o si es válido inferir «reglas de posición» de enunciados institucionales clasificados en otro de los seis tipos de reglas. Lopera (2020) encuentra que a diferentes *participantes* bajo Condiciones distintas y con acciones diversas se les conmina hacia un propósito común: suspender la explotación ilícita. Así, con una aproximación inductiva, establece la *posición* de «autoridad encargada de la suspensión de la minería ilegal». Hace una apuesta por este modo de crear las reglas de posición (véase tabla 3, Ej. 4). De las siete *posiciones* identificadas en su estudio, solo dos se pueden encontrar de manera explícita como una regla.

[83]

La segunda cuestión plantea si es posible considerar las prescripciones impuestas por los GAOML como reglas. Lopera (2020) les da la categoría de «reglas en uso» por la efectividad en su cumplimiento; sin embargo, Ostrom (2015, pp. 211-212) establece que la existencia del elemento O de lo contrario debe cumplir tres criterios, entre ellos, que sea resultado de una acción colectiva. En el artículo de 1995 Crawford y Ostrom (p. 586) se explayan al respecto y consideran que ese ámbito de acción colectiva en el que se discute y prescribe la regla puede tener un carácter gubernamental o no; los ejemplos que brindan de organizaciones autogestionadas, comunales y privadas que se dan sus propias reglas parece sugerir que los participantes de la SA deben participar en su formulación o al menos legitimar de algún modo la acción colectiva. Este, claramente, no es el caso cuando las GAOML imponen a mineros prescripciones —pese a que en su interior se pueda dar proceso deliberativo—.

4.3 Utilidad en la investigación de política públicas

La aplicación integrada de la HGI, cuyo foco analítico es una SA preestablecida, equipa al investigador con herramientas analíticas sensibles a la detección de vacíos, vaguedades e inconsistencias en la regulación que da forma a la SA. En el caso de la formalización minera, el autor ilustra la existencia de «reglas de frontera» que los mineros debían cumplir a cabalidad para acceder a las *posiciones* que les permitían seguir en el proceso. En contraste, el incumplimiento de una sola regla de salida los llevaba a la finalización y expulsión del proceso. El análisis de las «reglas de elección» hizo patente las inconsistencias en el proceso de ARE. Por ejemplo, en una fase superior del proceso de formalización —fase 3, suscripción contrato especial—, donde, en teoría, las capacidades técnicas y el cumplimiento de los requerimientos están más desarrollados que en fases previas, se niega a la comunidad minera la explotación minera que sí se permite en la fase anterior —fase 2, ARE declarada—.

Asimismo, la naturaleza colectiva de las ARE hace que se requieran múltiples «reglas de agregación» para coordinar decisiones y acciones entre los integrantes de la comunidad minera; sin embargo, el análisis de estas reglas dio cuenta de grandes vacíos en la legislación, de tal suerte que, ante situaciones plausibles en las que la autoridad minera debe tomar acciones, no existen enunciados que indiquen cómo deben proceder los mineros y las autoridades.

La aplicación integrada de la HGI a la formalización minera vía ARE fue fundamental para poner en evidencia las dificultades desde el diseño legislativo y las realidades que enfrentan los mineros tradicionales para completar el proceso de formalización. Las declaraciones de los funcionarios estatales a cargo, que enfatizan en la existencia de mecanismos legales para la formalización minera y que sugieren que los mineros permanecen en la informalidad porque así lo quieren, resultan desatinadas a la luz de esta investigación.

Conclusiones

Desde la primera formulación de una gramática para las instituciones en 1995 se hizo una promesa seductora para los científicos sociales: poner orden a la babel institucional a través de cinco elementos que distinguieran entre estrategias, normas y reglas para acumular conocimiento y mejorar la

comprensión de los fenómenos complejos a los que se enfrentan los hacedores y analistas de políticas. Diez años más tarde, una reedición de la propuesta original de la HGI se convierte en el eslabón que logra unir el constructo categorial del marco ADI —bloques universales y tipología genérica de reglas—. Posteriormente, Basurto *et al.* (2010) y Siddiki *et al.* (2011) realizaron las primeras aplicaciones de la HGI para analizar legislaciones, y Watkins y Westphal (2016) las extendieron a datos cualitativos. Pese a las dificultades que estas implementaciones traen aparejadas, los tres artículos discutidos han sido muy influyentes en un corpus académico que ha venido creciendo en los últimos años en la academia anglosajona.

Este artículo trae al contexto hispanoparlante la discusión teórica sobre el modo adecuado de implementar la HGI para el análisis de políticas públicas. Proponemos una implementación de la sintaxis institucional integrada al cuerpo categorial del marco ADI. En este sentido, destacamos que los «bloques universales» definen las siete partes de una SA, dando sentido a la tipología genérica de siete reglas que se corresponden con esas partes. A su vez, la tipología depende de la HGI, pues es mediante la identificación de una parte de la sintaxis —objeto— que un enunciado institucional puede clasificarse en uno u otro tipo de regla. La invitación es a considerar que la HGI forma parte integral de una propuesta analítica más amplia y que cuando se la usa de este modo es posible evitar algunos de los problemas identificados en las aplicaciones discutidas.

[85]

Destacamos que la aplicación de la HGI de Lopera (2020), ubicada en un contexto de país en desarrollo, contrasta con el grueso de las aplicaciones de esta literatura predominantemente anglosajona y conlleva retos que aún la teoría no resuelve satisfactoriamente. La HGI aún no es una herramienta estandarizada de clasificación institucional, sin embargo, al relacionar la HGI con las categorías más amplias del marco ADI, como son los bloques universales de construcción y de la tipología de reglas genéricas, se equipa al analista de políticas públicas con un enfoque analítico sensible a la detección de vacíos e inconsistencias de las instituciones que estructuran parcialmente las SA. Por tanto, también permite al analista aproximarse al efecto que ejercen las instituciones sobre el comportamiento de los actores y los resultados de su interacción. Consideramos justo afirmar que la HGI, integrada al marco ADI, puede cumplir con la promesa hecha por Ostrom (2015, p. 239) a los investigadores: «prestando atención a una gramática de las instituciones estamos mejor equipados para ocuparnos con renovada eficacia de las cuestiones centrales de las instituciones y el orden político».

Referencias bibliográficas

1. Angulo, Reynaldo. (2018). Problemas de agencia en la educación básica en México: un diagnóstico institucional. *Convergencia*, 77, pp. 149-173. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i77.9224>
2. Baldwin, Elizabeth; Chen, Tingjia & Cole, Daniel. (2018). Institutional Analysis for New Public Governance Scholars. *Public Management Review*, 21 (6), pp. 1-28. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1538427>
3. Basurto, Xavier; Kingsley, Gordon; McQueen, Kelly; Smith, Mshaoni & Weible, Christopher. (2010). A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom's Grammar. *Political Research Quarterly*, 63 (3), pp. 523-537. <https://doi.org/10.1177/1065912909334430>
4. Colombia. Agencia Nacional de Minería. Resolución 546. (20 de septiembre de 2017). Por la cual se establece el trámite administrativo para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial para comunidades mineras. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_546_20_sep_2017.pdf
5. Colombia. Congreso de la República. Ley 685. (15 de agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9202>
6. Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Resolución 40391. (20 de abril de 2016). Por la cual se adopta la Política Minera Nacional. https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_minminas_40391_2016.htm
7. Colombia. Ministerio de Minas y Energía de Colombia. Resolución 41107. (18 de noviembre de 2016). Por la cual se incluyen y modifican algunas definiciones en el Glosario Técnico Minero. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_4_1107_18_nov_2016_modifica_glosario_minero.pdf
8. Crawford, Sue & Ostrom, Elinor. (1995). A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, 89 (3), pp. 582-600. <https://doi.org/10.2307/2082975>
9. Dunlop, Claire; Kamkhaji, Jonathan & Radaelli, Claudio. (2019). A Sleeping Giant Awakes? The Rise of the Institutional Grammar Tool (IGT) in Policy Research. *Journal of Chinese Governance*, 4 (2), pp. 163-180. <https://doi.org/10.1080/23812346.2019.1575502>
10. Espinosa, Salvador. (2015). Unveiling the Features of a Regulatory System: The Institutional Grammar of Tobacco Legislation in Mexico. *International Journal of Public Administration*, 38 (9), pp. 616-631. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.952822>
11. Jiménez, Fernando. (2015). Moralización y evolución institucional en la apropiación de un recurso de uso común. *Argumentos*, 28 (77), pp. 13-31.
12. Lopera González, Mario Alfonso. (2020). La formalización minera en el Bajo Cauca antioqueño a través de las áreas de reserva especial. Una aproximación al

diseño institucional desde el marco de análisis y desarrollo institucional. *Estudios Políticos*, 58, pp. 141-166. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n58a07>

13. Novo, Paula & Garrido, Alberto. (2014). From Policy Design to Implementation: An Institutional Analysis of the New Nicaraguan Water Law. *Water Policy*, 16 (6), pp. 1009-1030. <https://doi.org/10.2166/wp.2014.188>

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

15. Ostrom, Elinor. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.

16. Siddiki, Saba; Heikkila, Tanya; Weible, Christopher; Pacheco-Vega, Raul; Carter, David; Curley, Cali; Deslatte, Aaron & Bennett, Abby. (2019). Institutional Analysis with the Institutional Grammar. *Policy Studies Journal*, 50 (2), pp. 315-339. <https://doi.org/10.1111/psj.12361>

17. Siddiki, Saba; Weible, Christopher; Basurto, Xavier & Calanni, John. (2011). Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool. *Policy Studies Journal*, 39, pp. 79-103. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00397.x>

18. Watkins, Cristy & Westphal, Lynne. (2016). People Don't Talk in Institutional Statements: A Methodological Case Study of the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 44, pp. 98-122. <https://doi.org/10.1111/psj.12139>



Artista invitada

María del Pilar Cuellar

Indicio de aguas

Óleo sobre vidrio

30 x 35 cm

2015



Oportunidades laborales y la migración rural-urbana juvenil. Juventud rural araucana*

Yilmer Adiel Mina Hernández (Colombia)**

Gonzalo Téllez Iregüi (Colombia)***

Resumen

Los jóvenes rurales presentan altos grados de vulnerabilidad al enfrentarse a fenómenos migratorios en busca de mejores condiciones de vida. En Colombia, estos procesos migratorios están enmarcados principalmente por la falta de oportunidades laborales. En el ámbito territorial, el desempleo juvenil es muy representativo. Mediante diagnósticos participativos y la metodología de análisis de políticas públicas propuesto por Peter Knoepfel *et al.* (2006), la cual permite analizar las interacciones entre actores, recursos y las reglas institucionales, se aborda la pertinencia de la ordenanza O19E de 2015 para solucionar-mitigar la falta de oportunidades laborales y reducir los índices migratorios. Se concluye que la política pública requiere una recodificación que implique la reconstrucción conceptual, sustancial y operativa para aumentar la oferta laboral y de esta manera reducir las migraciones juveniles; por otro lado, los jóvenes requieren mayor participación en espacios políticos, sociales y económicos locales.

[89]

Palabras clave

Políticas Públicas; Migración; Jóvenes Rurales; Vinculación Laboral; Arauca, Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2021 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

* Artículo resultado del proceso de investigación de la tesis *Estado y juventudes, una mirada a la juventud rural del departamento de Arauca y a las acciones del Estado para resolver problemáticas laborales como respuesta a fenómenos migratorios*, para optar al título de magister en Producción Animal, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia, 2021.

** Zootecnista. Magister en Producción Animal. Estudiante e investigador del Grupo de Investigación en Gestión de la Empresas Pecuarias (Gigep), Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: yaminah@unal.edu.co

*** Médico Veterinario. Especialista en Administración Pública y en Educación a Distancia y Educación de Adultos. Magister en Dirección Universitaria. Doctor en Ciencias Empresariales. Docente y director del Grupo de Investigación en Gestión de la Empresas Pecuarias (Gigep), Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: gtellesi@unal.edu.co

Cómo citar este artículo

Mina Hernández, Yilmer Adiel y Téllez Iregüi, Gonzalo. (2022). Oportunidades laborales y la migración rural-urbana juvenil. Juventud rural araucana. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 89-118. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a03>

Labor Opportunities and Rural-Urban Youth Migration. Araucanian Rural Youth

Abstract

Rural youth present high degrees of vulnerability when faced with migratory phenomena in search of better living conditions. In Colombia, these migratory processes are mainly framed by the lack of job opportunities. At the territorial level, youth unemployment is very representative. Through participatory diagnoses and the public policy analysis methodology proposed by Peter Knoepfel *et al.* (2006), which allows analyzing the interactions among actors, resources and institutional rules, the relevance of ordinance O19E of 2015 is addressed to solve-mitigate the lack of job opportunities and reduce migration rates. It is concluded that public policy requires a recoding that implies a conceptual, substantial and operational reconstruction to increase the labor supply and thus reduce youth migration. On the other hand, young people require greater participation in local political, social and economic spaces.

Keywords

Public Politics; Migration; Rural Youth; Labor Linkage; Arauca, Colombia.

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 45 establece que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, por lo tanto, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Adicionalmente, las Leyes 375 de 1997 y 1622 de 2013 reconocen a los jóvenes como sujetos de derecho construidos socioculturalmente como el segmento poblacional que se le atribuye su desarrollo individual y colectivo dentro de la sociedad, siendo este un momento vital en el cual se consolidan sus capacidades físicas, intelectuales, morales, construcción de identidad y la preparación para la vida adulta.

Así, el desarrollo y consolidación de las capacidades de los jóvenes están enmarcadas en el concepto holístico y homogeneizante que históricamente ha enmarcado las diferentes estrategias diacrónicas de desarrollo en las diferentes etapas económicas rostownianas, instrumentalizadas desde el siglo xx (Rivas, 2014). Lo anterior hace necesario un constructo teórico que permita la implementación de políticas públicas diferenciadas en las que se visualice la diversidad biológica, cultural, agrícola, social, ambiental y paisajística de los territorios, como una alternativa a la «necesidad de concebir el territorio con una visión integral de procesos históricos, sociales, culturales y políticos que conforman un conjunto mucho más complejo de relaciones sociales y relaciones económicas que es necesario trabajar y enfrentar de forma integral y transectorial» (Echeverri, 2001, p. 101).

En dicho contexto, con base en lineamientos y designaciones emitidas por la Misión para la Transformación del Campo (MTC, 2015) y la Dirección Nacional de Planeación (DNP, 2015a), en el marco de la nueva ruralidad se designa una nueva categorización de la ruralidad nacional, en el cual el departamento de Arauca está clasificado como un territorio rural. De esta manera, se parte de la postulación de un constructo teórico aplicado a la juventud rural, el cual describe a este grupo poblacional como un segmento de la población entre 14 y 28 años (Ley Estatutaria 1622 de 2013, art. 5), sujetos de derecho constituidos socioculturalmente que residen en zonas rurales dentro del sistema de ciudades y población de municipios y áreas no municipales enmarcados en las categorías de ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso en el marco de la nueva ruralidad.

La gran importancia de la visualización y definición de este grupo poblacional como juventud rural radica en: i) la identificación de muchos jóvenes rurales como población en situación de pobreza y vulnerabilidad; ii) el potencial que tienen de contribuir a que la ruralidad sea más innovadora, competitiva y diversificada; y iii) el papel estratégico que pueden tener para promover el desarrollo de los territorios (Díaz y Fernández, 2017). Dichas razones son muy influyentes en contextos de vulnerabilidad como la migración rural-urbana, generada, entre otras, por la falta de oportunidades laborales, factor más representativo en estos fenómenos (Brumer, Henneman y Zorzi, 25-29 de noviembre, 2002).

Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT, s. f.) en el mundo hay 164 millones de trabajadores migrantes, de los cuales 70% son menores de 30 años. Asimismo, en América Latina existe un decrecimiento exponencial de los jóvenes rurales que para 2019 comprende 23% de la población rural total, con una disminución de 3% con respecto a la década de 1990, cuya tasa de desempleo juvenil sigue siendo alta y preocupante su calidad, sumándole que la participación de estos en la fuerza de trabajo ha disminuido de 21,7% en 1997 a 15,5% en 2017.

[92]

En el caso de Colombia, después de la década de 1990, la juventud rural representa alrededor de 22,6% de la población rural total, de los cuales 42,3% migra a las ciudades en busca de oportunidades laborales, 21,5% por amenazas y 18,3% en busca de educación (Pardo, 2017). Desde el sector económico-laboral, Colombia posee una tasa de desempleo juvenil de 20,5% —16% hombres, 26,8% mujeres—, mientras que en la esfera territorial (Arauca) alcanza 29,7% (DANE, 2019). Adicionalmente, en el ámbito local, los 78 055 jóvenes rurales del departamento de Arauca se enfrentan a tasas de cobertura de educación de 8,8%, tasa de tránsito inmediato a educación de 32,7% y una participación laboral juvenil local de 29% (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

De esta manera, siendo las oportunidades laborales la variable más representativa en los procesos migratorios y concibiendo al Estado de derecho, en el cual se relaciona al trabajo en un lugar central de triple calidad —principio, deber y derecho— (Procuraduría General de la Nación, 2010), y el emprendimiento como una estrategia política para enmendar los rezagos y demandas que la sociedad exige en cuanto a mejores condiciones

de vida, entendiendo que la creación de empleos atiende a esa necesidad (Ovalles, Moreno, Olivares y Silva, 2018), se toma esta variable como objeto de análisis en la Ordenanza 019E de 2015 y en las acciones del Estado para resolver problemáticas laborales como respuesta a estos fenómenos migratorios, con el objetivo de identificar las diferentes problemáticas que la enmarcan y generar un juicio de valor a los procesos de introducción a la agenda pública —definición del problema público— y a la programación—toma de decisiones —programa político administrativo y arreglo político administrativo—.

1. Materiales y métodos

1.1 Diagnóstico participativo

En 2020 se realizó un diagnóstico participativo que consistió en talleres, entrevistas estructuradas y semiestructuradas con actores político-administrativos locales y nacionales de las Secretarías de Desarrollo Social municipales —Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte— y de Planeación Departamental, y con dos jóvenes por cada uno de estos municipios, para un total de catorce, los cuales son actores vinculados directamente a los procesos juveniles y migratorios por falta de oportunidades laborales locales.

A partir de lo anterior se definió del problema social que enmarca la falta de oportunidades laborales o emprendimiento como causa principal de las migraciones juveniles rurales locales; a continuación se identificaron los diferentes actores, tanto públicos como privados, que hacen parte de la problemática social y sus roles frente a esta; y por último, se identificó la participación en programas de actores públicos territoriales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991-2019) en respuesta e implementación de acciones a la reducción de los procesos migratorios.

Esta información sirvió de herramienta y elementos empíricos que permitieron evidenciar, relacionar y analizar la interacción y roles entre actores, recursos y reglas institucionales plasmados en la definición del problema público como argumentos fundamentales y requeridos en las dos fases del modelo metodológico de Peter Knoepfel *et al.* (2006).

1.2 Modelo de análisis de políticas públicas

El análisis de las acciones del Estado para la solución o mitigación del problema público de desempleo juvenil como causa principal de los altos índices de migración juvenil rural del departamento de Arauca permite hacer una evaluación parcial mediante el estudio de la concepción que tienen los actores públicos acerca del problema, los diferentes arreglos institucionales para lograr mitigarlo o eliminarlo, las acciones finalmente implementadas y la incidencia de dichas acciones sobre este y sobre quienes lo causan o son afectados.

Se trata de un análisis de política pública enmarcado en la metodología planteada por Knoepfel *et al.* (2006), la cual concibe una política pública como una serie de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y privados con nexos, intereses y recursos variables, con el fin de resolver una problemática social, definirlo como un problema público y generar acciones de solución.

En dicho proceso, se generan actos formales con obligatoriedad variable que pretenden modificar la conducta de grupos sociales —grupos objetivos— causantes del problema social, para que con su modificación conductual se revierta la acción negativa reflejada en los grupos sociales que la padecen —beneficiarios finales—.

El modelo de análisis enfatiza una variable independiente conformada por actores, reglas institucionales y recursos fundamentales en el proceso de formulación de una política pública y su relevancia para procesos de análisis.

1.3 Actores

Se define un actor público o privado a un individuo, grupo de individuos, persona jurídica o un grupo social que comparten un interés en común. Así, se distinguen cuatro tipos de actores: primero, «grupos objetivos», los cuales con su conducta causan directa o indirectamente un problema colectivo; segundo, «beneficiarios finales», los cuales son quienes sufren directamente los efectos negativos de la problemática en cuestión; tercero, «grupos terciarios», los cuales ven modificada su situación de forma negativa o positiva como efecto de la acción política, sin que esta haya sido construida para ellos; por último, los actores político-administrativos, siendo

estos la representación de los actores públicos que regulan y coordinan las acciones a implementar.

1.4 Recursos

La construcción de una política pública requiere de recursos que influyen significativamente en los resultados intermediarios y finales del proceso, en los que su combinación e intercambio pueden verse reflejados en la eficiencia y pertinencia de esta. Así, el modelo plantea diez recursos que según el juicio de los autores son indispensables para el análisis de una política pública: recursos jurídicos, recursos humanos, recursos económicos, recursos cognitivos, recursos interactivos, recursos de confianza, recursos cronológicos, recursos patrimoniales, recursos políticos y recursos fuerza.

1.5 Reglas institucionales

El modelo de análisis indica que las reglas institucionales influyen sobre los actores en lo individual y en la forma en que se despliegan las políticas públicas, siendo estructuras formales jurídicamente explícitas y las reglas informales implícitas, compartidas por los miembros de una organización que facilitan o limitan la participación política de los actores.

[95]

1.6 Ciclo de la política pública y sus productos

Knoepfel *et al.* (2006) relacionan en el modelo de análisis la interacción de variables dependientes que materializan y conciben un problema social, y que se define políticamente como problema público, su programación y desarrollo de los diferentes arreglos necesarios para su resolución, en el cual se establece un ciclo de vida de la política pública comprendida en cuatro etapas y sus seis productos:

Etapas:
Etapas 1: inclusión en la agenda política. Inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental.

— Producto 1: definición política del problema público.

Etapas 2: decisión-programación de las políticas públicas. Programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública.

— Producto 2: programa de actuación político administrativo.

— Producto 3: acuerdo de actuación político administrativo.

Etapas 3: implementación. Materialización de los programas político-administrativos a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello

- Producto 4: planes de acción.
- Producto 5: actos de implementación.

Etapas 4: evaluación de las políticas públicas y sus efectos. Evaluación de los efectos generados —impactos—.

- Producto 6: enunciados evaluativos.

Aunque la metodología de análisis de políticas públicas planteado incluye cuatro etapas, el alcance de esta investigación vincula las dos primeras etapas del ciclo —inclusión en la agenda política y decisión-programación de las políticas públicas— y sus respectivos productos.

2. Análisis de la Ordenanza 019E de 2015 en su eje transversal de trabajo y emprendimiento

2.1 Descripción general

En la década de 1990 ocurrieron en Colombia transformaciones institucionales político-administrativas que produjeron cambios muy significativos en el ámbito social, económico y político tras la derogación de la Constitución Política de 1991 (artículo 334), en la cual se establece la apertura económica como el enfoque de desarrollo nacional. De igual manera, sucesos internacionales como el Consenso de Washington incidieron en dichos cambios, promoviendo el modelo de desarrollo vigente, un modelo más abierto, estable y liberalizado para los países de América Latina (Casilda, 2004, p. 19). Transformaciones que enmarcaron el nuevo rumbo económico por la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Paralelamente, entre 1930 y 1990 se presentó en Latino América la transición política de la dictadura a la democracia y se adoptó en su mayoría el modelo de la economía de mercados (Casilda, 2004, p. 19); adicionalmente, la caída del muro de Berlín y el inicio de una nueva década impulsaron el fortalecimiento de la economía de mercado en estos países (Lindblom, 2000 citado en Casilda, 2004, p. 19).

En dicho contexto, las políticas de juventudes nacionales, territoriales y, específicamente, la Ordenanza 019E de 2015 regulan y orientan su contenido sustancial y operativo con un bloque constitucional enmarcado por normas institucionales nacionales e internacionales bajo el modelo de desarrollo de la apertura económica, las cuales plantean y orientan las conductas políticas y acciones estratégicas en la interacción de los diferentes actores y recursos vinculados con la pretensión de forjar una identidad social y garantizar un reconocimiento y participación de las juventudes rurales del departamento de Arauca.

Normas y tratados internacionales emitidos principalmente por organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Iberoamericanos (OIE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en pro de generar espacios que priorizaran la participación, el apoyo y el reconocimiento de los jóvenes en todo el mundo, en todos los aspectos económicos, políticos y sociales, tomaron mayor relevancia desde finales de la década de 1990. Estos tratados fueron adoptados por Colombia y reflejados inicialmente en la Constitución Política de Colombia a través del artículo 45. Posteriormente, se fortalecieron los procesos juveniles con la implementación de normas que promueven la participación y reconocimiento —Ley 375 de 1997; Política Nacional de Juventud (Programa Presidencial Colombia Joven, 2004); Ley Estatutaria 1622 de 2013; Documento Conpes 173 de 2014— y la participación laboral juvenil —Ley 1014 de 2006; Ley 1429 de 2010; Convenio Interadministrativo 442 del 20 de diciembre de 2013 entre em Mintrabajo e Icetex «Talentos para el Empleo 2013» (Ministerio de Trabajo, s. f.)— en el ámbito nacional.

[97]

Es a partir de allí y por direccionamiento específico de políticas nacionales con base en el Conpes 173 que se creó la Ordenanza 019E de 2015, con proyección de duración de diez años. La ordenanza contempla dentro de sus objetivos fortalecer las capacidades de los jóvenes rurales, facilitar su participación social, económica, cultural y democrática, garantizando así la ampliación de capacidades, potencialidades y protagonismo para posibilitar el ejercicio pleno de ciudadanía juvenil. Adicionalmente, su alcance pretende garantizar los derechos juveniles en la oferta pública y privada, brindándoles servicios y bienes de calidad que permitan prevenir la vulnerabilidad a través de la ejecución de programas especializados con procesos de articulación interinstitucional y de corresponsabilidad social.

La Ordenanza 019E de 2015 establece en su contenido sustancial ejes temáticos transversales entre sí, ejes enmarcados en la estructura administrativa, educación, cultura, recreación y deporte, salud, vivienda, violencia en el marco del conflicto armado, participación y trabajo-emprendimiento. Este último es de especial interés para el análisis, ya que proyecta garantizar la formación para el trabajo y el emprendimiento productivo con enfoque diferencial, así como mecanismos de acceso a oportunidades laborales y desarrollo de iniciativas productivas para los jóvenes del departamento a través de la implementación y fortalecimiento de la oferta educativa, de programas permanentes de formación para el trabajo, la gestión de convenios para acceder a programas de emprendimiento y la socialización de programas de comunicación para divulgar la Ordenanza 019E de 2015.

2.2 Actores, recursos y reglas institucionales de la Ordenanza 019E de 2015

Basada en el modelo de análisis de Knoepfel *et al.* (2006), donde se muestra el flujo de interacciones y roles entre los diferentes actores —públicos y privados, natural o jurídico— en el marco del problema social definido, la gráfica 1 ilustra la variable dependiente, presentando el denominado triángulo de base de una política pública que permite la representación esquemática del juego de actores de la Ordenanza 019E de 2015.

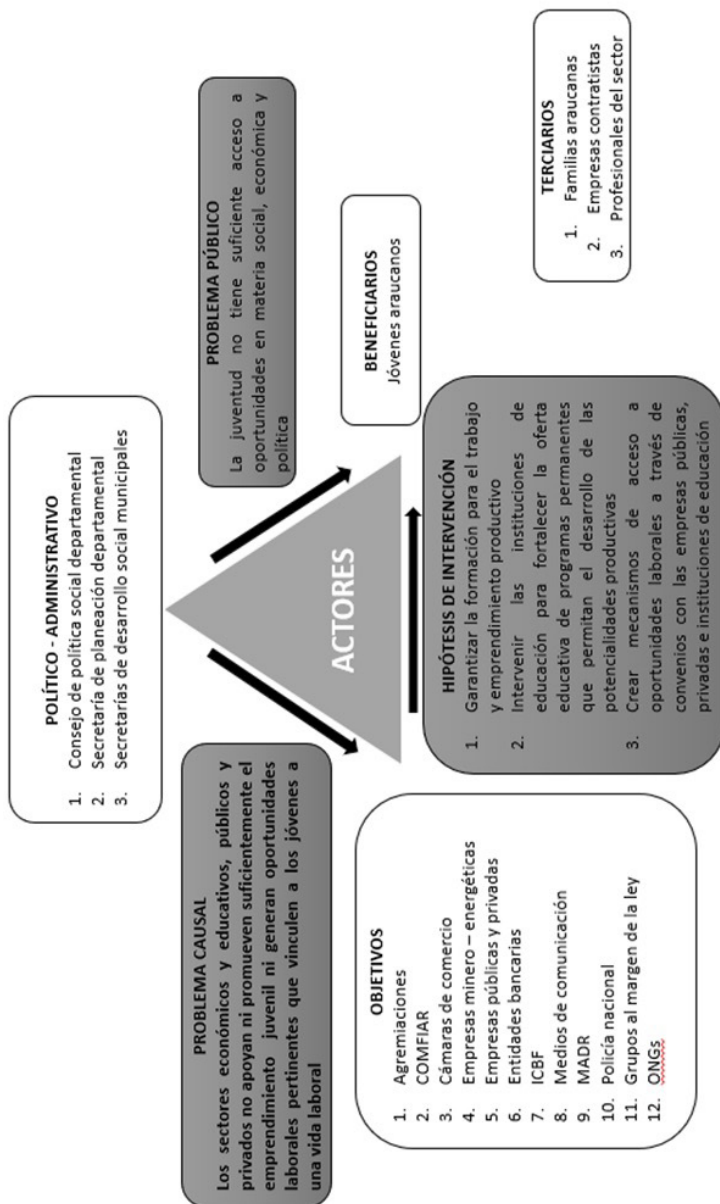
— *Político-administrativos*: actores de las políticas públicas en función de su carácter público que pertenecen a las esferas socioeconómica y sociocultural.

— *Objetivos*: actores cuya conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

— *Beneficiarios*: actores a quiénes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.

— *Terciarios*: actores que, aunque la política pública no esté directamente destinada a ellos, ven su situación modificada positiva o negativamente.

Gráfica 1. Triángulo de actores de la Ordenanza 019E de 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Knoepfel et al. (2006).

— *Hipótesis causal*: aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es culpable o responsable del problema colectivo a resolver.

— *Hipótesis de intervención*: establece cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública y define las modalidades de intervención estatal que influenciarán las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados.

— *Problema público*: problema social definido políticamente como público.

Encabezando la gráfica 1 se encuentran los denominados *actores político-administrativos* —Consejo de Política Social Departamental, Secretaría de Planeación Departamental y las Secretarías de Desarrollo Social Municipales—, actores públicos encargados de la coordinación de la definición del problema público, de la implementación de acciones de intervención y evaluación de los efectos y del alcance de la política pública.

[100] Los *grupos objetivos* —agremiaciones, Caja de Compensación Familiar de Arauca (Comfiar), Cámaras de Comercio, empresas minero-energéticas, empresas públicas y privadas, entidades bancarias, empresas prestadoras de servicios públicas y privadas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), medios de comunicación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, organizaciones no gubernamentales (ONG), Policía Nacional, grupos al margen de la ley— son actores privados que representan los sectores económicos y sociales inmersos en el departamento, los cuales deben modificar su comportamiento generando mayores oportunidades laborales, estableciendo programas y acciones que permitan fortalecer las capacidades de formación para el trabajo y la generación de espacios de participación y vinculación juvenil.

Los *beneficiarios finales* —jóvenes del departamento de Arauca— son actores privados, los cuales se encuentran enmarcados en la problemática social. Mientras que como *grupos terciarios* se encuentran a las familias rurales y las empresas contratistas y profesionales del sector, los cuales, en la implementación de la Ordenanza 019E de 2015, se ven influenciados positivamente.

Los anteriores elementos permiten identificar e interpretar las interacciones y nexos entre los actores de la Ordenanza 019E de 2015, con

los cuales también se logran identificar las diferentes modificaciones de la problemática social tras la intervención pública a través de la tipificación de las hipótesis causales y las hipótesis de intervención.

Así, según Knoepfel *et al.* (2006), la hipótesis causal da una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es «culpable o responsable» del problema colectivo a resolver, la cual es la base para la identificación de los actores beneficiarios finales y los grupos objetivos. De esta manera, la política en cuestión dentro de su diagnóstico establece que los sectores económicos y educativos, públicos y privados, no apoyan ni promueven suficientemente el emprendimiento juvenil, ni generan oportunidades laborales pertinentes que vinculen a los jóvenes a una vida laboral.

Por otro lado, la hipótesis de intervención establece la forma óptima de solución o mitigación del problema en cuestión del contenido sustancial de una política pública, en la que se definen las diferentes modalidades de intervención estatal que influyen en las acciones de los diferentes grupos objetivos comprometidos, con una racionalidad compatible y objetiva. Dicha política pública establece, en el eje transversal de trabajo y emprendimiento, primero, garantizar la formación para el trabajo y emprendimientos productivos; segundo, intervenir las instituciones de educación para fortalecer la oferta educativa de programas permanentes que permitan el desarrollo de las potencialidades productivas; y por último, crear mecanismos de acceso a oportunidades laborales a través de convenios con las empresas públicas, privadas e instituciones de educación.

[101]

Tanto la hipótesis causal como la de intervención definidas se enmarcan en las bajas tasas de cobertura en educación superior, las bajas tasas de transición a la educación superior, la oferta académica y formación de los jóvenes en profesiones no pertinentes a la vocación económico-productiva del departamento, el escaso retorno al territorio de los jóvenes formados en educación superior —como consecuencia, en parte, del factor anterior— y las escasas ofertas de oportunidades de inclusión laboral de los jóvenes del departamento que reflejan altos índices de desempleo juvenil y un alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en este segmento poblacional.

Adicionalmente, un porcentaje muy bajo de los actores objetivos de la Ordenanza 019E ha fomentado, implementado o participado en procesos

de vinculación laboral juvenil, ya sea en procesos de formación para el empleo, vinculación laboral o emprendimiento, según la naturaleza de estos. Se trata de una responsabilidad compartida entre el Estado, el sector educativo y empresarial, ya que el Estado debe orientar, construir y establecer acciones pertinentes y eficientes en la solución de esta problemática.

Con respecto a los recursos principales de la Ordenanza 019E de 2015, según el artículo 12, financiación, se asignan a través del Sistema General de Participación, Sistema General de Regalías, recursos propios del departamento y sus municipios, recursos privados de organismos de carácter mixto y de cooperación internacional.

2.3 Ciclo de la política pública

2.3.1 Etapa 1: inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo, el cual pasa a ser definido como público tras su inclusión en la agenda, proceso condicionado por ser una demanda de los grupos sociales, la existencia de un conflicto entre grupos sociales y el desarrollo de un debate público (Knoepfel *et al.*, 2006).

— Producto 1: definición política del problema de la Ordenanza 019E de 2015

El análisis de un problema reconocido como público, su clasificación social y, posteriormente, política es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación, en la cual toda realidad social debe aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio, y por lo tanto, en buena parte depende de la constelación de personas afectadas por el problema o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente, como origen de este (Subitars, Knoepfel, Laure y Varone, 2008, p. 126).

De esta manera, la definición de un problema social a un problema definido políticamente como público debe tener una demanda que surge de un grupo social determinado, el desarrollo de un debate público y la

[102]

existencia de un conflicto entre grupos sociales (Garraud, 1990), y este contiene dimensiones que permiten su transformación. Dichas dimensiones se enmarcan en la intensidad, perímetro, novedad y urgencia del problema, en los cuales se enmarca la Ordenanza 019E de 2015.

- *Intensidad del problema*

Se analiza el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema social en los ámbitos individual o colectivo, si para los actores involucrados el problema debe ser objeto de atención en relación con los efectos negativos que causa, para lo cual, en el marco del problema social juvenil nacional, viene desde un contexto histórico, ya que desde antes de la década de 1990, organismos internacionales, a través de orientaciones y políticas, proyectaron y promovieron una mirada especial a la población juvenil mundial, como procesos que garantizarían la estabilidad social, económica, política y de seguridad mundial.

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, se plasma y establece en el artículo 45 los derechos y deberes del Estado frente a este grupo poblacional, mientras que, en términos laborales, el trabajo digno o decente se establece como un principio, deber y derecho en los artículos 1, 53 y 52, principalmente; y para la variable emprendimiento, a través de la Ley 1014 de 2006.

[103]

Para los jóvenes araucanos, el problema de participación y visualización en procesos de participación política, social, cultural, ambiental y económica históricamente ha sido, además de crítico y crónico, con altos efectos e incidencias negativas que enmarcan la problemática de conflicto social local. En la tabla 1 se hace un relacionamiento de las causas y efectos del problema público que enmarca la situación laboral juvenil araucana y la incidencia en cada municipio.

Aun así, en la lucha progresiva de empoderamiento de estos procesos juveniles locales que se incentivaron y fortalecieron a partir de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, las políticas nacionales y locales a diferentes escalas propenden por acciones en pro de la generación de oportunidades laborales como una de las variables más influyentes en la estabilidad social, económica y política de la juventud araucana, en aras de reducir esos altos índices de desempleo y de migración hacia otros territorios como una apuesta al desarrollo local.

Tabla 1. Árbol del problema laboral de la juventud rural araucana.

Causa ^a	Municipios que manifiestan la problemática ^b	Problema definido ^c	Efecto ^d
Desconocimiento de la dinámica y las realidades políticas, sociales y económicas	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte	Poca, nula o insuficiente participación juvenil en espacios políticos, sociales y económicos del territorio	Vulnerabilidad juvenil
Construcción y manejo de diagnósticos bajo estereotipos que no se ajustan a las realidades de los jóvenes	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Baja calidad de vida
Baja oferta laboral por informalidad y baja inversión en el territorio	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Poca o nula representación juvenil
Bajo o nulo apoyo al emprendimiento juvenil territorial	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Aumento constante de fenómenos migratorios de los jóvenes desde el territorio
Baja o nula divulgación y empoderamiento de los procesos juveniles en el territorio	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Políticas públicas no objetivas ni operativas
Baja cobertura y oferta focalizada y diversificada de la educación técnico-profesional de acuerdo con la vocación económica y productiva local	Arauquita, Fortul, Puerto Rondón, Cravo Norte		Estancamiento del desarrollo territorial
Procesos de migración e inmigración	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame		Desintegración familiar
Ineficiente e impertinente cobertura y acción del Estado	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		Descomposición social: delincuencia, drogadicción, inclusión a grupos armados
Bajas tasas de reemplazo generacional	Tame, Saravena, Arauquita		Envejecimiento del campo
Conflicto armado local	Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte		
Altos requerimientos para el acceso a la vida laboral (experiencia) y el acceso a los emprendimientos (persona jurídica)	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte		

Fuente: elaboración propia.

^a Razones por las cuales se crea el problema social.

^b Municipios en los cuales inciden y prevalecen las causas del problema social.

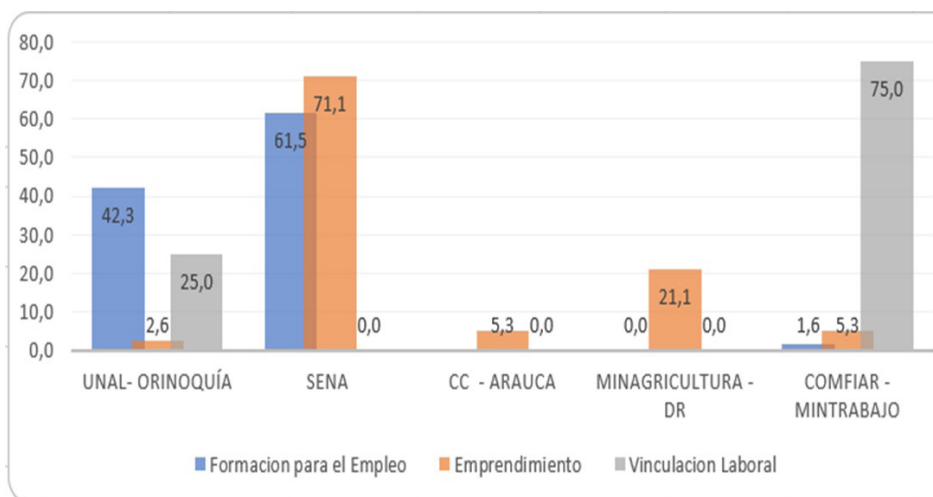
^c Problema social definido por su incidencia y durabilidad en el tiempo y territorio.

^d Escenarios sociales, políticos y económicos que se enfrentan los jóvenes debido al problema social.

En la otra cara de la moneda, los grupos objetivos de carácter público, ONG y academia, en cumplimiento de políticas públicas de orientación nacional como prioridad en los planes de desarrollo, implementan con iniciativa propia programas y proyectos que vinculan parcialmente los jóvenes araucanos; mientras que las pocas empresas establecidas no generan estos espacios, ya sea por conveniencia o desconocimiento de las normas y la falta de políticas que coordinen acciones enmarcadas en las juventudes.

La gráfica 2 es una representación de la participación de los diferentes actores político-administrativos de orden nacional en la implementación de acciones que promueven la gestión y desarrollo de oportunidades laborales para los jóvenes araucanos.

Gráfica 2. Participación en programas de actores públicos territoriales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991-2019), en porcentajes.



[105]

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, el accionar de los grupos al margen de la ley, a gran escala se convierte en una de las alternativas más viables de la juventud ante el vacío generado por la ausencia del Estado.

- *Perímetro del problema*

Enmarcando el alcance de los efectos negativos del problema social, se parte de la premisa de que la juventud araucana es de gran importancia en la historia, futuro, conservación y desarrollo del territorio, pero, adicionalmente, hace parte del sector agropecuario y productor que garantiza la seguridad alimentaria del país, en donde las complejas relaciones políticas que se dan entre los principales actores del mundo rural —algunas de las cuales se expresan de forma violenta— marcan su actividad económica y la situación social (Bejarano, 1988).

De esta manera, al ser la juventud territorial un grupo poblacional que genera una temática estrechamente relacionada con variables como la concentración de la propiedad rural, la seguridad alimentaria —local y nacional— y el desarrollo rural y territorial, directa o indirectamente han influido a mayor escala de forma negativa sobre los índices de pobreza, violencia, fenómenos migratorios, marginalización, invisibilidad, uso y deterioro de los recursos naturales, entre otros factores que afectan a la población colombiana.

[106]

Esto muestra que el problema de la baja participación juvenil en procesos económicos políticos y sociales, en especial, la baja vinculación laboral juvenil en el ámbito nacional tiene una audiencia o perímetro amplio, no solo por su carácter nacional y por ser un problema desarrollado muchas décadas atrás que con el paso del tiempo se ha intensificado, sino especialmente por los serios impactos negativos que este problema tiene sobre la población araucana en general.

- *Novedad del problema*

Haciendo referencia al tiempo del surgimiento del problema, las dinámicas sociales, políticas y económicas muestran que la participación juvenil tanto nacional como local enmarcan un problema crónico, el cual ha sido tratado en diferentes políticas de Estado, tomando unos contextos de transversalidad en la implementación de estas. En el ámbito nacional, en 1997 se creó la Ley 375, la cual establece y fomenta el desarrollo personal y la formación integral, la participación y el ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento institucional, el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información.

Posteriormente, la Ley Estatutaria 1622 de 2013 estableció el marco institucional para garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno, lo ratificado en los tratados internacionales y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad, y el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad y acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

Así, en el marco de la variable de oportunidades laborales, como problemática crónica, en 2006 se creó la Ley 1014, la cual promueve el emprendimiento desde la academia, las empresas públicas y privadas, estableciendo mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial. Para 2010, la Ley 1429 tuvo como objetivo formalizar y generar empleo, brindando incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumentaran los beneficios y disminuyera el costo de formalizarse. Por último, en 2016 la Ley 1780 impulsó la generación de empleo para los jóvenes, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas públicas de empleo y emprendimiento, y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impactaran positivamente en la vinculación laboral juvenil con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia.

[107]

Dicha secuencia progresiva de reglamentaciones frente a las juventudes del país y cada una de sus variables de interés buscaban una reorientación o reformulación de las problemáticas sociales presentes en este grupo poblacional. Esta reorientación se enfocó a la participación integral de los jóvenes en cada uno de los sectores políticos, económicos y sociales del país, en respuesta a los cambios interinstitucionales a las necesidades o escenarios cambiantes en el territorio.

- *Urgencia del problema*

Asociado a la velocidad de respuesta del Estado en el ámbito nacional, al establecerse la apertura económica tras la Constitución Política de 1991 el Estado redujo su acción en la economía y la sociedad, dándole mayor participación al mercado o tercerizando los servicios propios de este. Se consideró de carácter urgente todas aquellas medidas o acciones que facilitarían la aplicación de las políticas de apertura, tales como la liberación

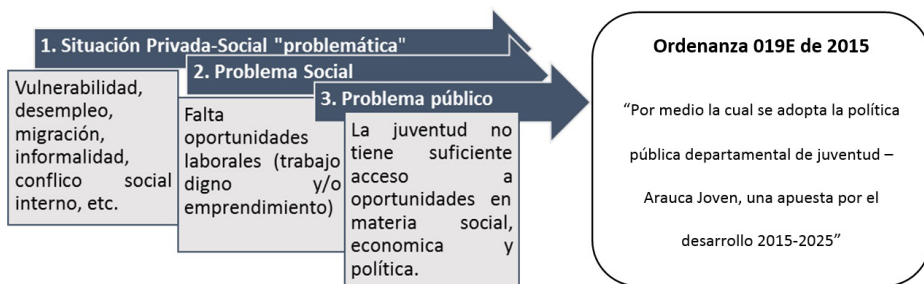
del comercio exterior y la reforma del sector público (Campos, Sánchez y Velásquez, 2009). A pesar de ser un problema social de carácter urgente en la agenda política del país, fue tan solo en 2015 que se estableció la política pública territorial que promueve la participación y visualización de la juventud local con el objetivo de minimizar las problemáticas sociales presentes en dicho poblacional.

En este sentido, al comparar la urgencia del problema con la rapidez de respuesta del Estado en el ámbito local, la participación juvenil en los sectores económicos, políticos y sociales del departamento se desarrolló como un asunto poco urgente, afirmación que se relaciona también con el hecho de que, al ser un problema crónico desde décadas atrás en el ámbito nacional, en el territorio se priorizó y materializó específicamente su inclusión en la agenda pública a partir del Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) como direccionamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DNP, 2015b), la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y el Documento Conpes 173 de 2014.

La gráfica 3 es una representación de la evolución de una situación privada que se convierte en un problema social y que posteriormente se define como un problema público, el cual se regula a través de una regla institucional (Ordenanza 019E de 2015).

[108]

Gráfica 3. Proceso de definición del problema público.



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, definidas las dimensiones que enmarcan el proceso de transformación de un problema social a un problema público, se establecen medidas de intervención, que para la Ordenanza 019E se opta principalmente por la vía persuasiva, la cual establece y opera estrategias de información a fin de convencer a los grupos objetivos de adoptar conductas

que van en el sentido de posibilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía de los jóvenes del departamento de Arauca, acompañada a menor escala por la vía de provisión directa de bienes y servicios a la juventud del territorio; pero, aunque busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo, por su bajo grado y rango de acción a causa de los escasos y limitados recursos que maneja el actor político-administrativo encargado de la coordinación de la Ordenanza 019E de 2015, no logra obtener los objetivos pretendidos.

Adicionalmente, la definición del problema público implica procesos o métodos de inclusión del problema social en la agenda pública, lo cual, para la Ordenanza 019E de 2015 se plantea, establece e implementa, primero, de forma predominante, la anticipación interna, la cual estuvo liderada en el ámbito nacional a partir del Plan de Desarrollo Nacional de Desarrollo (DNP, 2015b), que en su contenido sustancial instó al desarrollo de los territorios y al fortalecimiento de los procesos juveniles orientados a partir de la Ley 1622 de 2013 y el Documento Conpes 173 de 2014.

En la esfera territorial se lideran y movilizan las problemáticas juveniles a la arena de inclusión en la agenda pública principalmente por el Consejo Departamental de Política Social en colaboración con las Secretarías de Desarrollo Social o sus equivalentes en el ámbito municipal, proceso orientado y supervisado por el Gobierno central, método que otorga un peso decisivo y de importancia a los actores político-administrativos en la constitución de la política pública, desde donde se identifican los problemas sociales y tienen mayor influencia en las decisiones del contenido sustancial y operativo de las políticas públicas.

[109]

Por último, a menor escala, se implementa el método de la movilización, el cual, según el modelo, plantea la dominancia de los medios de comunicación, pero para el caso de la Ordenanza 019E el método en cuestión es tomado como una herramienta del modelo de anticipación interna, en el cual los actores político-administrativos lo subcontratan como estrategia operativa con previo conocimiento de su importancia e influencia en el territorio en procesos de divulgación y legitimación.

2.3.2 Etapa 2: programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública

Etapa de decisión de la política pública, en donde se cierran los debates de alternativas, concepciones y posiciones de los actores en el

escenario de la Ordenanza 019E de 2015 y se da inicio al debate sobre cómo poner en práctica dicha política, desde qué parámetros de actuación debería implementarse y cuáles son los acuerdos específicos que deben acometerse para asegurar su efectiva ejecución, obteniendo como resultado dos productos de análisis.

— *Producto 2: programa de actuación político administrativo (PPA)*

Aquí se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, instrumentos de intervención, actos formales y modalidades operativas de la acción pública, fijando prioridades cronológicas, espaciales y protagónicas de los diferentes actores; además, contiene decisiones respecto al proceso de la organización administrativa que permiten la implementación de la política pública (Subitars et al., 2008, p. 147).

De esta manera, se distinguen explícitamente cinco elementos constitutivos del PPA que caracterizan y definen la Ordenanza 019E de 2015 y su eje transversal de trabajo y emprendimiento; de estos, cuatro son de carácter sustantivo y dos de carácter institucional.

• *Elementos constitucionales de carácter sustantivo*

a) *Objetivos de la Ordenanza 019E de 2015*

Concibe la intervención pública en función de las metas de la política, define el escenario de partida y lo que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada, describiendo así el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado, una vez que el problema ha sido asumido y se ha tratado de buscar una respuesta (Knoepfel et al., 2006).

Así, tanto los objetivos generales como los objetivos del eje transversal de trabajo y emprendimiento de la política en cuestión son definidos de forma abstracta, dejando amplio campo de maniobra a los grupos objetivos y a los actores político-administrativos en el momento de las medidas correctivas a tomar, y en los efectos y alcance de la intervención política-administrativa.

b) *Elementos evaluativos*

Knoepfel et al., (2006) indican que estos elementos establecen tácitamente la definición y medición de indicadores que permitan conocer datos

[110]

específicos, a fin de determinar el grado de realización de los objetivos, los cuales se extienden a elementos como el periodo y las técnicas a emplear con sus respectivas especificaciones procedimentales e interpretación de estas.

En dicho contexto, la Ordenanza 019 de 2015 no incluye dentro de su contenido sustancial elementos evaluativos específicos, como una consecuencia directa de la no definición y operación de objetivos concretos, lo que conlleva a la formación de vacíos en la determinación exacta de su grado de realización.

c) Elementos operativos

Estos elementos definen las modalidades de intervención para alcanzar los objetivos, concretizan las hipótesis de intervención y causal, determina derechos y obligaciones de los actores, el tipo, grado, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas (Knoepfel et al., 2006).

La política pública en cuestión, bajo el establecimiento principal de una intervención persuasiva, acompañada a menor escala por la vía de provisión directa de bienes y servicios, con respecto al eje transversal de trabajo y emprendimiento define tres elementos operativos enmarcados en el concepto de *líneas de acción*. Aun así, como un efecto dominó por la nula o parcial definición de los elementos previamente plasmados, estos elementos operativos no son definidos concretamente en su estructura y, debido a que estos elementos operativos poseen efectos más o menos amplios sobre la situación de los grupos-objetivo, esta selección requiere una base legal explícita, ya que tanto desde la óptica jurídica como desde la óptica de la ciencia administrativa resulta importante que los elementos operativos indiquen en qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas —causas condicionales— (Knoepfel et al., 2006).

Aunque estas causas condicionales restringen la maniobra de la administración, garantizan el carácter previsible de la actuación de los poderes públicos y, en definitiva, la legalidad de la política pública.

• *Elementos constitutivos de carácter institucional*

a) Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos

Las disposiciones del PPA designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas

[111]

institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. Según el nivel de implementación en el que se sitúan, estas disposiciones pueden establecer también qué otras instancias estarán implicadas o deberán consultarse (Knoepfel, et al., 2006).

La Ordenanza 019E de 2015 es asignada a nuevas tareas de la Secretaría de Planeación y la asignación de recursos se realiza de manera global y anualmente. Este conjunto de elementos administrativos, técnicos y financieros acaban siendo decisivos para conseguir niveles de realización significativos de los objetivos de la política enunciados por el PPA (Subitars, et al., 2008, p.159).

b) Elementos procedimentales

Los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y los representantes de ambos a través de instrumentos administrativos a los que pueden o deben recurrir para llevar a cabo sus interrelaciones (Subitars, et al., 2008).

[112]

La política pública en cuestión no tiene definido dentro de su contenido sustancial formal, los elementos procedimentales necesarios para su operación e implementación. Lo anterior conlleva a la no objetivación, transparencia, reconstitución y dependencia de los órganos públicos y sus prestaciones, de modo que se verá reflejado en la percepción de un documento, sin la definición de estos elementos no se garantiza el carácter transferible y su reconocimiento social.

Así, tanto los elementos sustantivos como los operativos del PPA pesar de lo abstracto y subjetivo de sus elementos constitutivos, lo que se verá reflejado en la calidad y la cantidad de outputs (actos formales) de la política pública, existe una coherencia normativa, secuencial e imperativa con las decisiones procedentes de los diferentes niveles de gobierno y sus administraciones.

— Producto 3: acuerdo político administrativo (APA)

El acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de una política pública representa el conjunto estructurado de actores públicos y

paraestatales que están a cargo de su implementación y que, por tanto, relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado (Knoepfel et al., 2006).

De esta forma, el APA de la Ordenanza 019E de 2015 reúne actores de todas las jerarquías institucionales, organizacionales y de poder, los cuales deben operar coordinada y cooperativamente para que se puedan aplicar los elementos constitutivos del PPA adoptadas en la política pública. El juego de actores, su influencia y jerarquía se ve reflejada la gráfica 4.

Gráfica 4. Interacción de los actores vinculados a la problemática laboral juvenil en los procesos migratorios.



[113]

Fuente: elaboración propia.

— *Político-administrativos*: actores de las políticas públicas en función de su carácter público que pertenecen a las esferas socioeconómica y sociocultural.

— *Objetivos*: actores cuya conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

— *Beneficiarios*: actores a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.

— *Terciarios*: actores que, aunque la política pública no esté directamente destinada a ellos, ven su situación modificada positiva o negativamente.

— *Niveles de poder*: grado de influencia en el comportamiento de la problemática social.

3. Discusión

Siendo las variables independientes —actores, recursos y reglas institucionales— la base fundamental en la estructuración de una política pública, la Ordenanza 019E de 2015, en su contenido sustancial y objetivando acciones que promuevan y contemplen específicamente acciones que den solución o mitiguen las migraciones de los jóvenes rurales del territorio, requiere:

[114]

Primero, una óptima vinculación e interacción del denominado «triángulo de actores» que se ven vinculados al problema público generando vacíos en la promoción, movilización e interacción de valores, ideas, intereses, estrategias y tácticas que permitan reducir el grado de incertidumbre y garantizar así la eficiencia y pertinencia de las acciones a tomar, lo que conlleva a la identificación inexacta o parcial de la conducta de los grupos sociales involucrados, las vías de intervención-regulación y la definición de las hipótesis causales y de intervención.

Segundo, una combinación más inteligente de los recursos, lo que implica un seguimiento y análisis preciso del desarrollo del problema colectivo a resolver para lograr la eficiencia en el uso de los limitados recursos.

Tercero, actualización de normas que regulan esta norma, ya que, posteriormente a su expedición, en el ámbito nacional surgen nuevas leyes y directrices que generan mayor soporte jurídico y herramientas para tener acceso a diferentes actores y recursos que permitan fortalecer los procesos juveniles.

Cuarto, las variables dependientes —PPA y APA— de la norma en cuestión, según el alcance de la investigación, siendo el PPA la columna vertebral en la que se establecen las medidas y bases jurídicas para el establecimiento de objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operativas, requiere de objetivos medibles, elementos evaluativos y operativos concretos, y el establecimientos de elementos y herramientas procedimentales, que permitan la legitimización, objetivación, previsibilidad, aceptación y eficiencia.

Por último, para que haya un funcionamiento operativo en la Ordenanza 019E de 2015 requiere en su APA el establecimiento de una coordinación específica —solo juventudes— que conlleve a la cohesión y articulación vertical y horizontal, lo cual, adicionalmente, permite cierto grado de despolitización, de modo que la burocratización gradual de sus componentes operativos permita mayor previsibilidad y generar mayor estabilización diacrónica.

Conclusión

Siendo las políticas públicas la herramientas de acción estatal para la solución de problemáticas sociales, las cuales están sujetas a la interacción de actores, recursos y reglas institucionales involucradas en la construcción de estas, metodologías como la de Knoepfel *et al.* (2006) son un aporte significativo en la ciencia del Estado para descifrar su estructura y contenido sustancial, y para conocer el impacto generado, con el objetivo de consolidación de los procesos o recodificación de estos.

Así, la Ordenanza 019E de 2015 trata de ofrecer herramientas de acción para la participación y resolución de problemas sociales a la juventud del departamento de Arauca enmarcada en baja oferta de oportunidades laborales que permita reducir los altos índices de migración juvenil rural del territorio, en la que se observa en su contenido sustancial y empírico la existencia de vacíos en sus etapas *inclusión en la agenda política* y *decisión-programación de la política pública*, reflejando en sus productos que la política pública en cuestión contiene vacíos estructurales, procedimentales y de objetivos, lo cual hace necesaria su recodificación, en la que se pueda visualizar la realidad social, política, económica-paisajística del territorio, con la participación de todos los actores implicados —públicos y privados— para una definición concreta, óptima y pertinente de cada uno de los elementos estructurales, jurídicos y operativos necesarios.

[115]

Para mitigar la problemática de falta de oportunidades laborales que permitan reducir las migraciones juveniles del territorio se requiere la recodificación de la acción política establecida como un proceso de aprendizaje y construcción de experiencias y conocimiento de los actores político-administrativos locales, ya que los procesos, al igual que las reglas y necesidades sociales, sufren mutaciones en el tiempo, como una respuesta a los cambios en la realidad social, económica, ambiental y política.

Referencias bibliográficas

1. Bejarano, Jesús. (1988). Efectos de la violencia en la producción agropecuaria. *Coyuntura Económica*, xviii (3), p. 185-195.

2 Brumer, Anita; Henneman de Souza, Rebeca Vergara y Zorzi, Analisa. (25-29 de noviembre, 2002). Ficar ou sair: perspectivas futuras dos jovens do meio rural. *vi Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, «Sustentabilidade e democratização das sociedades rurais da América Latina»*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

3. Campos, Yuly; Sánchez, Óscar y Velásquez, Pedro. (2009). Colombia 1959-2006: Principales transformaciones económicas, sociales y políticas. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, D. C.

4. Casilda, Ramón. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE*, 2803, pp. 19-38.

5. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 1014. (26 de enero de 2006). De fomento a la cultura del emprendimiento. <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley-1014-2006.pdf>

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 1429. (29 de diciembre de 2010). Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 375. (4 de julio de 1997). Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf

9. Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1622. (29 de abril de 2013). Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52971>

10. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 173. (3 de julio de 2014). Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/173.pdf>

[116]

11. Colombia. Gobernación de Arauca. Ordenanza 019E. (29 de diciembre de 2015). Por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud-Arauca joven, una apuesta para el desarrollo, 2015-2025. <https://arauca.gov.co/backup/gobernacion/normatividad/ordenanzas/3085-ordenanza-019e-de-2015/file>

12. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Mercado laboral de juventud. Trimestre abril-junio 2019. Boletín Técnico (GEIH). https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr19_jun19.pdf

13. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015a). Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>

14. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015b). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá, D. C.: DNP.

15. Díaz, Vivián y Fernández, Juan. (2017). ¿Qué sabemos de los jóvenes rurales? Síntesis del panorama diagnóstico de los jóvenes rurales en Ecuador, Colombia, México y Perú. *Rimisp*, Documento de Trabajo 228. <https://www.rimisp.org/wp-content/files/mf/1514474040S%C3%ADntesisdelasituaci%C3%B3nlosj%C3%B3venesruralesenColombiaEcuadorM%C3%A9xicoyPer%C3%BA281217.pdf>

16. Echeverri, Rafael. (2001). La nueva ruralidad. En: Pérez, Edelmira; Farah, María Adelaida; Castillo, Nancy; Ortiz, César; Muñoz, Janet Patricia y Maya, Diana Lucía. *La nueva ruralidad en América Latina, tomo II* (pp. 99-105). Bogotá, C. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

17. Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales: elaboration de l'agenda, *L'Annee sociologique*, 40, pp. 17-41.

18. Knoepfel Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric et Savard, Jean-François. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Verlag Rüegger.

19. Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Educación Nacional. https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articles-391288_recurso_1.pdf

20. Ministerio de Trabajo. (s. f.). Fondo para el fomento de formación para el trabajo, dirigido a usuarios registrados en el sistema de información del Servicio Público de Empleo. <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/talentos-para-el-empleo>

21. Misión para la Transformación del Campo (MTC). (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá, D. C.: DNP.

22. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (s. f.). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017. Caminos hacia un mejor futuro laboral. Resumen ejecutivo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_598679.pdf

[117]

23. Ovalles, Luiz; Moreno, Zahira; Olivares, Miguel y Silva, Harold. (2018). Habilidades y capacidades del emprendimiento: un estudio bibliométrico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23 (81). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767013>

24. Pardo, Renata. (2017). Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. *Rimisp*, Documento de Trabajo, 227. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf

25. Gobernación de Arauca. (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/448/22987-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

26. Procuraduría General de la Nación. (2010). *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá D. C.: PGN. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/trabajo_digno_y_decente_en_colombia_seguimiento_y_control_preventivo_a_las_politicas_publicas.pdf

27. Programa Presidencial Colombia Joven. (2004). *Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República.

28. Rivas, Álvaro. (2014). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias Agraria en la Universidad Nacional de Colombia. *Textual*, 63, pp. 29-44.

29. Subitars, Joan; Knoepfel, Peter; Laure, Corinne y Varone, Frédéric. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

[118]



Artista invitada

Mariana Gómez

*Parte de Mi cuerpo no es un espacio
negativo*

Técnica mixta sobre lienzo

35 x 25 cm

2022



Las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia. Hacia una votación de clase*

Blendi Kajsiu (Albania)**

Yenifer Tamayo Grisales (Colombia)***

Resumen

En este artículo se analiza la relación entre la clase social y el comportamiento electoral en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 en las cinco ciudades principales de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. En cuatro de estas ciudades hubo una relación clara entre estrato social y comportamiento electoral, y solamente en Medellín esta relación fue débil, aunque presente. La votación de clase se mantiene también en el ámbito nacional. El análisis indica que mientras el candidato presidencial del Uribismo, Iván Duque, recibió más apoyo entre la clase alta, el candidato de Colombia Humana, Gustavo Petro, ganó más votos entre la clase baja. Además, el texto muestra que la votación de clase está más presente en la clase alta que en la clase baja.

[120]

Palabras clave

Elecciones; Comportamiento Electoral; Elecciones Presidenciales; Votación de Clase; Colombia.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Estrato social y comportamiento electoral en las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia*, financiado por el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Agradecemos al Centro de Investigaciones y a su directora Lina Claudia Adarve Calle por su constante apoyo. También agradecemos y reconocemos la provechosa ayuda de la profesora Alix Bibiana Gómez Vargas y los comentarios y sugerencias del profesor Juan Carlos Arena Gómez del Instituto de Estudios Políticos sobre una versión anterior del artículo. Finalmente, queremos expresar nuestra profunda gratitud a las dos estudiantes del pregrado de Ciencia Política, Universidad de Antioquia, Michel Dayana Giraldo Barrientos y Yesica Valencia Tobón, por revisar de manera meticulosa la base de datos y los coeficientes que se presentan en este artículo.

** Politólogo y economista. Magíster en Estudios Internacionales de Paz. Magíster y doctorado en Análisis de Ideología y Discurso. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: blendi.kajsiu@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-6256-2995

*** Politóloga. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: yenifer.tamayog@udea.edu.co - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Q56XP3MAAAAJ>

Fecha de recepción: septiembre de 2021 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

Cómo citar este artículo

Kajsiu, Blendi y Tamayo Grisales, Yenifer. (2022). Las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia. Hacia una votación de clase. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 120-148. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a04>

The Presidential Elections of 2018 in Colombia. Towards Class Voting

Abstract

In different contexts it has been possible to establish that exposure to violence during a civil war influences the political participation of individuals. This investigation questions whether, due to the period of reduction of violence during the peace process in Colombia, there was a relationship between having been affected by the violence derived from the armed conflict and political participation. Based on the Americas Barometer surveys of 2011, 2016 and 2018, an analysis of how the individual impact of violence influences electoral participation (voting in presidential elections) and non-electoral participation (attendance at town councils and public protest) was conducted. It is possible to point out that, in a period of reduced violence, there is a positive relationship between being affected by violence and non-electoral participation mechanisms, which is why participation mechanisms that build collective visions and guarantee local claims have greater relevance for people affected by war.

[121]

Keywords

Elections; Electoral Behavior; Presidential Elections; Class Voting; Colombia.

Introducción

Existen un sinnúmero de estudios que analizan diversos aspectos de las elecciones presidenciales de 2018. La gran mayoría se enfocan en el cubrimiento de los comicios a través de los medios de comunicación y el uso de las redes sociales por parte de los candidatos (Misión de Observación Electoral, 2018; Cárdenas, 2020; Manfredi, Gonzales y Biojó, 2019; Prada y Romero, 2018). Otra cantidad significativa de investigaciones indagan sobre las narrativas y las dimensiones ideológicas de las ofertas políticas presentadas (Isaza, 2020; Richard, 2020; Macías, Julio, Soto y Ayala, 2020; Gamboa, 2019; Kajsiu y Tamayo, 2019). Igualmente, otros autores han desarrollado estudios significativos y sofisticados de la geografía electoral (Basset, 2020; Milanese, 2019). Finalmente, algunos autores han examinado las distintas candidaturas presidenciales de este evento electoral (Duque, 2020; Acuña, 2019).

Lo que aún sigue ausente en esta amplia bibliografía es el análisis de la relación entre votación y clase social. Esta es una ausencia llamativa, dado que, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018, por primera vez en la historia colombiana reciente, se presentó una opción real de poder izquierdista. En otros países de Latinoamérica, el surgimiento de candidatos de izquierda tiende a movilizar la votación de clase (Mainwaring, Torcal y Soma, 2015). Por lo cual, sería posible esperar un comportamiento similar en Colombia. Es decir, se trata de partir de la hipótesis de que en los comicios presidenciales de 2018 hubo votación de clase debido al ascenso de una figura de izquierda. Concretamente, tanto en la primera como en la segunda vuelta hubo una alineación clara de las élites y la clase alta en general a favor del candidato uribista Iván Duque, y en contra del candidato de la Colombia Humana, Gustavo Petro. Dicho fenómeno permite conjeturar que los dos aspirantes presidenciales pudieron haber engendrado una movilización clasista en el electorado colombiano.

Por lo tanto, este artículo propone analizar la votación de clase en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 en las cinco ciudades principales de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. Para tal fin, se utilizan los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹ sobre los votos que los dos competidores, Iván Duque y

¹ Datos electorales obtenidos tras la respuesta a una solicitud de PQRS a la Registraduría Nacional en un archivo de Excel con los resultados de las votaciones presidenciales de 2018.

Gustavo Petro, recibieron en la segunda vuelta y los mapas de estratificación administrativa para cada ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, s. f.; Alcaldía de Barranquilla, s. f.; Alcaldía de Santiago de Cali, s. f.; Alcaldía Mayor de Cartagena, s. f.).² Cruzando estas dos bases de datos se pudo determinar la correlación entre la clase social y el apoyo electoral que los dos aspirantes recibieron en las votaciones.

El hallazgo principal del artículo es que la clase social fue un factor significativo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018. Mientras que el candidato uribista Iván Duque recibió más apoyo entre las clases altas que en las clases bajas, lo opuesto sucedió con el candidato de Colombia Humana, Gustavo Petro. En todas las ciudades estudiadas existe una correlación entre la clase social y el porcentaje de votos recibido. Naturalmente, esta correlación varía entre diferentes ciudades, es muy débil en Medellín y muy fuerte en Bogotá.

1. Marco teórico y metodológico

La literatura internacional ha demostrado que existe una relación cercana entre la votación de clase y la polarización ideológica del eje derecha-izquierda (Evans, 1999; Evans y Tilley, 2012). Se trata de un comportamiento que también se ha identificado en América Latina en la década del 2000, al señalar que el ascenso de opciones presidenciales de izquierda da lugar al aumento de la votación de clase (Mainwaring, Torcal y Soma, 2015; Heath, 2009). De ahí que se afirme que los candidatos izquierdistas, como polarizadores, tienen la capacidad de impulsar la votación de clase, a pesar de que no siempre lo hagan (Carlin, Singer y Zechmeister, 2018).

En Colombia, por el otro lado, existe una amplia literatura sobre el comportamiento electoral que ha mostrado que la clase social no incide de manera significativa en el comportamiento electoral. Se afirma que el estrato social no ha sido un factor sustancial en las elecciones presidenciales en las últimas tres décadas (Guzmán y Ramírez 2015; Barrero y Meléndez, 2011; Hoskin, Masías y Galvis, 2005; Hoskin, Masías y García, 2003; Hartlyn,

² Los mapas de estratificación fueron consultados en cada una de las alcaldías de las ciudades. En el caso de Medellín, se hizo una solicitud de PQRS a la Secretaría de Medio Ambiente, cuya respuesta se realizó por correo electrónico.

1993). Varios autores manifiestan que la ausencia de votación de clase puede explicarse gracias a la presencia del clientelismo o a la identificación con partidos tradicionales (Gutiérrez, 2007; Hartlyn, 1993). Por lo tanto, la votación de clase como una explicación al comportamiento electoral no ha tenido mucha acogida en Colombia.

1.1 ¿Qué es una clase social?

Parte de la razón por la cual la dimensión clasista de la votación en Colombia, y en América Latina en general, ha sido ignorada es por las definiciones marxistas y weberianas del concepto de clase que ha dominado, y sigue dominando, tanto en la sociología como en la ciencia política. A pesar de sus diferencias, tanto en la definición marxista como en la de Weber, la clase social se determina en relación con la ubicación de los individuos en el mercado, sea como trabajadores, capitalistas o pequeña burguesía (Jones, 1975). A pesar de haber sido criticada fuertemente, dicha definición sigue ejerciendo influencia en el análisis de la votación de clase, en que el trabajo y el estatus ocupacional son factores definitivos en la clasificación de las clases sociales (Erikson y Goldthorpe, 1992; Goldthorpe y McKnight, 2006). Prestigiosos politólogos como Kenneth Roberts (2002; 2015), por ejemplo, identifican la votación de clase en América Latina con la movilización de la clase trabajadora.

Sin embargo, las clases populares que congregan los recientes proyectos populistas, como el chavismo en Venezuela, son demasiado heterogéneas en términos de su estatus ocupacional o en relación con los medios de producción para categorizarlos como una clase social específica a partir de la perspectiva marxista, por lo cual es difícil registrar este tipo de movilización clasista. No obstante, los sectores populares constituyen una clase social consciente de su existencia y que comparte valores, patrones de consumo y comportamientos diferenciados de la clase alta.

Por consiguiente, en el caso de América Latina en general y de Colombia en particular, resulta más útil definir la clase social conforme a lo planteado por Pierre Bourdieu (1991), que considera que una clase social se trata de un conjunto de personas que tienen las mismas condiciones externas de vida. En este caso, el capital social, y no solo los factores económicos, es lo que caracteriza a los individuos que tienen circunstancias de vida

[124]

similares, configurando un *habitus* particular para cada clase social (Liu, 2003 citado en Hong y Zhao, 2015). Por lo cual, al hablar de sujetos que tienen en común ciertos factores socioeconómicos, se hace referencia a una clase social (Handlin, 2013).

En estudios de comportamiento electoral no es inusual utilizar indicadores socioeconómicos como medida de la posición de clase. Empleando ese criterio, varios autores han identificado tres clases sociales: alta, media y baja (Bartels, 2008; Leighley y Nagler, 1992; 2007). Esta distinción es especialmente útil en el caso de Colombia, donde existe una división administrativa de la sociedad en seis estratos socioeconómicos, según la calidad de la vivienda en la cual se vive: 1 es el estrato más bajo y 6 el estrato más alto.

Aunque esta estratificación es una simple división administrativa para determinar el nivel de subsidio de servicios públicos y de impuestos para un hogar, refleja muy bien la división socioeconómica de Colombia. Los estudios sociológicos muestran que la política de estratificación ha «llegado a colocarse, de manera superpuesta, a la estratificación social existente [...] de manera que los estratos, en cierta forma, han reemplazado a las clases sociales» (Uribe y Pardo, 2006, p. 202). No solamente son los distintos estratos conscientes de su existencia, sino que también los patrones de consumo, diversión y educación son muy distintos entre los estratos bajos (1 y 2) y los estratos altos (5 y 6). Por ejemplo, mientras los primeros, en su mayoría, frecuentan la educación y el transporte público, los segundos utilizan casi de manera exclusiva la educación y transporte privado (pp. 189-191).

Es decir, los estratos reflejan muy bien la división clasista de la sociedad colombiana. Las personas de clase baja se encuentran en los estratos 1 y 2 de las principales ciudades de Colombia, las personas de clase media pertenecen a los estratos 3 y 4, mientras que las personas de clase alta a los estratos 5 y 6. De las tres clases, la más heterogénea es la media, dado que es muy probable que las personas que pertenecen al estrato 3 tengan más en común con el estrato 2, mientras que las personas de estrato 4 estén más cerca al estrato 5. Para superar dicha dificultad nuestro análisis se enfoca principalmente en las clases bajas (1 y 2) y altas (5 y 6). Ambas son suficientemente homogéneas en términos socioeconómicos.

[125]

1.2 ¿Cuándo hay votación de clase?

La definición más común de la votación de clase es «la tendencia de los votantes que pertenecen a una clase social particular, de votar en su mayoría por un partido o candidato político diferente al candidato votado por otra clase social» (Evans, 2017, p. 177). Entonces, existe una clara votación de clase cuando los electores de una clase social A votan en su mayoría por un candidato o partido político A_1 , mientras que los votantes de la clase social B votan en su mayoría por otro candidato o partido B_1 .

Aunque es correcta esta perspectiva, es demasiado restrictiva, porque no identifica la votación de clase cuando un candidato gana la mayoría en todas las clases sociales. Por lo tanto, utilizaremos una definición más amplia de la votación de clase. Es posible identificar una votación de clase incluso cuando una candidatura política gana diferentes mayorías de votos en distintas clases sociales, a saber, si la candidata C recibe una mayoría de 90% de votos en una clase social, pero una mayoría de 51% en otra. En este caso, también se puede hablar de votación de clase.

[126] En el caso concreto de las elecciones presidenciales de 2018, nuestro enfoque no es sobre quién gana la mayoría de los votos en cada clase social, tampoco en el peso que cada clase social tiene en la votación de un candidato, sino en identificar y comparar el apoyo electoral que los candidatos tienen dentro de distintas clases sociales.

Para analizar la relación entre votación y clase social en las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia se utilizaron dos bases de datos: los resultados electorales de las elecciones presidenciales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los mapas de estratificación social de las cinco ciudades principales de Colombia, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. La primera muestra los resultados electorales por puesto de votación, a la vez que ofrece la ubicación de cada puesto de votación; igualmente, se emplearon los mapas de estratificación socioeconómica para asignarle un estrato socioeconómico a un puesto de votación en concordancia con el estrato de la mayoría de los votantes de este. Esto es, si un puesto de votación está ubicado en una zona donde la gran mayoría de las viviendas son de estrato 2, entonces la gran mayoría de los votantes en esta zona se define de estrato 2 y, por lo tanto, a este puesto de votación se le asigna el estrato 2.

A tal fin, se observaron únicamente los puestos de votación donde se puede determinar con razonable certeza el estrato social de la mayoría de los votantes. Lo que implica que la mayoría de los puestos de votación que se han escogido están ubicados en zonas donde domina claramente un estrato social específico o dos estratos que pertenecen a la misma clase social. Es decir, se escogieron puestos de votación en zonas donde predominan viviendas de clase baja (estrato 1 y 2), clase media (3 y 4) y clase alta (5 y 6). De manera que, en ninguna de las cinco ciudades se analizaron los resultados para todos los puntos de votación, dado que en muchos casos no es posible identificar de manera clara el estrato de la mayoría de los votantes de un puesto específico. No obstante, las muestras son lo bastante grandes para ser representativas de cada clase social dentro de cada ciudad y, en el ámbito nacional, urbana también (véase tabla 1).

Tabla 1. Muestras de votos analizados en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018, por clase social.

Ciudad	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Cartagena	Colombia urbana
Votos analizados de clase baja (1 y 2)	374 080	119 787	93 013	57 067	98 469	742 416
Votos analizados de clase media (3 y 4)	393 605	211 100	116 505	31 925	69 900	823 035
Votos analizados de clase alta (5 y 6)	152 092	59 058	46 394	36 199	19 071	312 814
Total	919 777	389 945	255 912	125 191	187 440	1 878 265
Muestra de clase baja como porcentaje de la población ³	21%	30%	25%	22%	46%	25%

[127]

³ Para este cálculo primero identificamos el porcentaje de clase alta, media y baja en la población de cada ciudad. A tal fin utilizamos las siguientes fuentes: Bogotá, Encuesta Multipropósito 2017 (Cigüenza, 2019, mayo 27); Medellín, Encuesta de Calidad de Vida (Alcaldía de Medellín, 2012); Cali (Cali Cómo Vamos, s. f.); Barranquilla (Barranquilla Cómo Vamos, s. f.); Cartagena (Cartagena Cómo Vamos, s. f.). Utilizamos estos porcentajes para calcular el potencial de votantes de cada clase social en cada ciudad. Por ejemplo, en Medellín, la clase baja en 2011 (1 y 2) constituía 49,6% de la población, entonces asumimos que el mismo porcentaje de los votantes potenciales de Medellín

Tabla 1. (Continuación).

Ciudad	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Cartagena	Colombia urbana
Muestra de clase media como porcentaje de la población	23%	47%	27%	21%	92%	29%
Muestra de clase alta como porcentaje de la población	90%	46%	42%	89%	86%	66%
Puestos de votación analizados	172	65	47	30	40	354
Total de puestos de votación	642	171	184	127	70	1194
Localidades o comunas analizadas	Puente Aranda Chapinero Usaquén Usme Ciudad Bolívar Teusaquillo	Popular Santa Cruz Manrique La Candelaria Laureles La América Poblado Guayabal San Javier Villa Hermosa	Comunas 10, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22	Histórica y del Caribe La Virgen y Turística Industrial de la Bahía	Metropolitana Riomar	Bogotá Medellín Cali Cartagena Barranquilla

[128]

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Registraduría Nacional.

En este punto resulta necesario destacar las ventajas de esta metodología. Primero, a diferencia de las muestras empleadas en las encuestas, donde los estratos altos están considerablemente subrepresentados, las muestras que analizadas en los ámbitos ciudad y nacional son superiores, reflejando fielmente las preferencias del electorado urbano; segundo, los datos de la Registraduría Nacional usados muestran el desempeño elec-

pertenecían a esta clase social, es decir, 49,6% (787 722) del total de votantes potenciales de Medellín que en 2018 eran 1 588 150. Utilizando los datos de nuestra muestra calculamos la participación de la clase baja en Medellín en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 (50%), entonces la población total de los votantes de clase baja que participaron en las elecciones de 2018 era 393 861 (50% de 787 722). Nuestra muestra de 119 787 votos de clase baja analizadas en Medellín constituye 30% de la población de votantes de clase baja (393 861) que participaron en las elecciones en 2018. Este mismo cálculo lo hicimos en todas las otras ciudades por cada clase social.

toral real de los votantes, mientras que las encuestas se basan en lo reportado por los entrevistados que no necesariamente corresponde con la realidad; tercero, es posible identificar objetivamente la clase social de los electores gracias a los mapas de estratificación socioeconómica, mientras que las encuestas dependen de los niveles de ingreso y riqueza suministrados por los entrevistados.

Asimismo, es importante resaltar que nuestras muestras no son representativas del electorado general de cada ciudad o del electorado urbano en general, sino de cada clase social en cada ciudad y en el ámbito nacional urbano. En el caso de Bogotá, por ejemplo, nuestra muestra no es el total de votos analizados (919 777) sino la cantidad de votos por cada clase social analizada en Bogotá: la muestra de clase alta (90% de la población) es mucho más grande que la muestra de clase baja (21% de la población), pero esto no afecta la representatividad de nuestra muestra de clase baja. En este sentido, nuestras muestras son distintas de las muestras que se utilizan en las encuestas.

Para determinar si existe una relación entre clase social y votación se emplearon tres instrumentos estadísticos: primero, se identificó la diferencia entre la votación esperada y la votación observada para cada candidato entre la clase alta (estratos 5 y 6) y baja (estratos 1 y 2). A tal fin se construyó una tabla de contingencia con los resultados electorales de los dos candidatos, según la clase social (véase tabla 2).

[129]

Tabla 2. Tabla de Contingencia. Cantidad de votos por candidato, según clase social.

	Clase alta	Clase baja	Total
Candidato A	A_1	A_2	$A_1 + A_2$
Candidato B	B_1	B_2	$B_1 + B_2$
Total	$A_1 + B_1$	$A_2 + B_2$	$A_1 + A_2 + B_1 + B_2$

Fuente: elaboración propia.

La votación observada es la cantidad de votos que un candidato recibió en una clase social. La votación esperada es la cantidad de votos que se esperaba que el aspirante recibiera en esa misma clase si no hubiera

ninguna relación entre la votación para el candidato y la clase social. En este caso, no existe relación entre clase social y votación para el candidato A cuando el porcentaje de votos que recibe de una clase social es idéntico al porcentaje que esta clase social representa en la totalidad de los votos para los dos candidatos. Es decir, si 20% de los votos del candidato A son de la clase alta y 20% de los votos que recibieron los dos candidatos (A y B) pertenecen a la clase alta, en este caso no hay ninguna relación entre clase social y votación. Por lo tanto, la cantidad de votos de clase alta que el candidato A recibiría cuando no existe la relación entre clase social y votación —votación esperada (VE)— sería:

$$VE_A^{alta} = \frac{A_1 + B_1}{A_1 + A_2 + B_1 + B_2} * (A_1 + A_2)$$

Donde $\frac{A_1 + B_1}{A_1 + A_2 + B_1 + B_2}$ es el porcentaje de votos de clase alta en la totalidad de votos para los dos candidatos, mientras que $(A_1 + A_2)$ es el total de votos que el candidato A recibió. La votación esperada para el candidato A en la clase baja sería:

$$VE_A^{baja} = \frac{A_2 + B_2}{A_1 + A_2 + B_1 + B_2} * (A_1 + A_2)$$

[130]

Para identificar la diferencia entre la votación observada (VO) y esperada (VE) en cada clase social como porcentaje de la votación esperada, utilizamos la siguiente fórmula:

$$\text{Porcentaje de diferencia: } \frac{VO - VE}{VE} * 100 \quad (1)$$

De tal manera se puede determinar qué tan por debajo o por encima de la votación esperada fue el resultado electoral de cada candidato entre los votantes de una clase social específica.

La diferencia entre el voto observado y esperado es útil para identificar la clase social donde un candidato tiene más o menos apoyo electoral. Sin embargo, este índice no permite identificar bien qué tanto difiere el comportamiento electoral entre las distintas clases. A tal fin, se desarrolló el índice de diferencia de votación (IDV), el cual se calcula sumando las diferencias absolutas en los porcentajes de votos que los dos candidatos recibieron en dos clases sociales y dividiendo el resultado por dos. El porcentaje de votos que los candidatos A y B recibieron en la segunda vuelta dentro de cada clase social se ubicaría según se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Porcentajes de votos por los candidatos *A* y *B* por estrato.

	Candidato A	Candidato B	Total de votos por clase social
Clase alta (estrato 5 y 6)	a_1	b_1	$a_1 + b_1 = 100\%$
Clase media (estrato 3 y 4)	a_2	b_2	$a_2 + b_2 = 100\%$
Clase baja (estrato 1 y 2)	a_3	b_3	$a_3 + b_3 = 100\%$

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 3 a_1 es la razón entre el total de votos recibido por el candidato *A* en la clase alta sobre el total de votos de esta clase para los dos candidatos, en porcentaje; mientras que b_1 es la razón entre el total de votos recibido por el candidato *B* en la clase alta sobre el total de votos de esta clase para los dos candidatos. Por lo tanto, la suma de estas dos proporciones representa 100% de los votos de esta clase para los dos candidatos ($a_1 + b_1 = 100\%$).

El índice de diferencia IDV_{ab} , que mide la diferencia en el comportamiento electoral entre la clase alta y baja, sería el promedio simple de las diferencias en la votación de los dos candidatos entre las dos clases sociales:

$$IDV_{ab} = \frac{|a_1 - a_3| + |b_1 - b_3|}{2} \quad (2)$$

De la misma forma, los índices de diferencia IDV_{am} (alta versus media) e IDV_{mb} (media versus baja), que miden la diferencia en el comportamiento electoral entre la clase alta y media, y media y baja, respectivamente serían:

$$IDV_{am} = \frac{|a_1 - a_2| + |b_1 - b_2|}{2}, \quad IDV_{mb} = \frac{|a_2 - a_3| + |b_2 - b_3|}{2} \quad (3)$$

En la formula anterior, el índice tiene un valor mínimo de 0 cuando no existe ninguna diferencia entre la votación de las dos clases y un valor máximo de 100 cuando el comportamiento entre los dos estratos es completamente diferente.

El IDV es muy parecido al índice de Alford —Alford Index— que ha sido el más ampliamente utilizado —y criticado— en la ciencia política para medir la votación de clase. Este índice mide la votación de clase como la diferencia entre el porcentaje de votantes de clase trabajadora

que votan por un partido de la izquierda y el porcentaje de votantes de clase no trabajadora que votan por el mismo partido (Mayer, 2009, p. 169). Mientras que el índice Alford mide la votación de clases como la diferencia en comportamiento electoral entre dos clases en relación con un partido político, nuestro índice mide lo mismo, pero en relación con dos candidatos políticos. En este sentido, nuestro índice es más eficaz e idóneo en el caso de la segunda vuelta de elecciones presidenciales, donde compiten dos candidatos presidenciales.

Dicho índice resulta muy útil para identificar la magnitud de las diferencias en el comportamiento electoral entre las distintas clases sociales. No obstante, es una medida que no permite determinar la dirección de las diferencias, ni si son estadísticamente significantes. Esto es, el índice revela si existe una diferencia en la conducta electoral de dos clases, pero no señala cómo el apoyo sobre un aspirante o partido sube o baja entre distintas clases sociales. Para lograr esto se optó por el coeficiente de correlación de Pearson (r), calculando en el ámbito nacional el agregado de los resultados de las votaciones en Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla.

[132] Para calcular el coeficiente de correlación de Pearson (r) desagregamos las tres clases sociales (baja, media y alta) en cinco estratos (1, 2, 3, 4 y 5) según la estratificación socioeconómica vigente en Colombia. Dado el número limitado de puestos de votación de estrato 5 y 6 se decidió unificarlos en una sola categoría 5. Para cada puesto de votación se identificó el estrato y el porcentaje de votos que recibió cada candidato en este. Por lo cual, del total de 356 puestos de votación analizados fue necesario descartar 14 puestos donde no fue posible diferenciar entre los estratos 1 y 2 y los estratos 3 y 4. Así pues, la muestra empleada en el caso del coeficiente Pearson es un poco más pequeña y tiene una estructura un poco diferente a los casos anteriores. Sin embargo, los 14 puestos de votación descartados constituyen menos de 4% de la muestra original y, por lo tanto, afectan muy poco la distribución de esta.

Se calculó el coeficiente de correlación Pearson (r) entre el estrato socioeconómico de los puestos votación y el porcentaje de votos recibidos por Petro y Duque en estos. El coeficiente de correlación Pearson (r) está definido como:

$$\rho_{x,y} = \frac{\sigma_{xy}}{\sigma_x \sigma_y} \frac{Cov(X,Y)}{\sqrt{Var(X)Var(Y)}} \quad (4)$$

Donde X presenta el estrato social y Y el porcentaje de votos recibidos por cada candidato en cada puesto de votación. El coeficiente de correlación varía entre -1 y 1. Un coeficiente de correlación de 1 implica una correlación perfecta y positiva entre las dos variables, mientras que un coeficiente de correlación de -1 indica una relación perfecta y negativa entre las dos variables. Finalmente, un coeficiente $r = 0$ indica que no existe ninguna correlación entre las dos variables. Esto implica que, en general, un coeficiente de correlación $r \geq 0.5$ indica una correlación fuerte entre las dos variables.

2. Resultados: clase social y votación en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018

A continuación, se presentan los hallazgos de nuestro análisis. La tabla 4 muestra la cantidad y el porcentaje de votos que cada candidato recibió en nuestras muestras, en cada clase social, en las cinco ciudades y en la que hemos denominado Colombia Urbana.

Tabla 4. Resultados de la segunda vuelta de elecciones presidenciales de 2018 en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena, según clase social.

Ciudad	Clase social	Duque	Petro	Total para los dos candidatos	Duque (por clase social)	Petro (por clase social)
Bogotá	Baja	105 417	251 036	356 453	30%	70%
	Media	184 759	178 026	362 785	51%	49%
	Alta	109 786	28 937	138 723	79%	21%
Cali	Baja	35 083	51 582	86 665	40%	60%
	Media	53 505	55 755	109 260	49%	51%
	Alta	25 363	18 000	43 363	59%	41%
Medellín	Baja	84 237	25 208	109 445	78%	22%
	Media	154 273	43 464	197 737	78%	22%
	Alta	46 179	9514	55 693	82%	18%
Cartagena	Baja	37 606	58 112	95 718	39%	61%
	Media	30 101	37 658	67 759	44%	54%
	Alta	13 401	5047	18 448	73%	17%

[133]

Tabla 4. (Continuación).

Ciudad	Clase social	Duque	Petro	Total para los dos candidatos	Duque (por clase social)	Petro (por clase social)
Barranquilla	Baja	20 416	35 065	55 481	37%	63%
	Media	13 136	17 758	30 894	43%	57%
	Alta	26 926	7876	34 802	77%	23%
Colombia urbana	Baja	282 759	421 003	703 762	40%	60%
	Media	435 774	332 661	768 435	57%	43%
	Alta	221 655	69 374	291 029	76%	24%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Registraduría Nacional.

[134] La tabla 4 muestra que la mayoría de los votos de Duque viene de las clases bajas y medias. En este contexto, sería tentador concluir que Duque tiene mayor apoyo en estas clases o que su apoyo es policlasista; sin embargo, es una conclusión errónea, porque ignora el peso de cada clase social en el universo de los votantes. Duque recibe más votos de la clase baja que de la clase alta, simplemente porque la primera es mucho más grande que la segunda; no obstante, en términos proporcionales, la clase alta apoya a Duque mucho más que la clase baja. En el caso de Colombia Urbana, por ejemplo, de un total de 291 029 votos de clase alta para los dos candidatos que analizamos, 221 655 fueron para Duque y 69 374 para Petro. Por lo tanto, Duque recibió 76%, mientras Petro solamente 23% de los votos de clase alta en la Colombia Urbana. Aunque la clase alta aporta menos a la votación de Duque que la clase media o baja en términos absolutos, Duque tiene un porcentaje más alto de apoyo dentro de la clase alta comparado con las otras dos clases.

Por esta razón, en lugar de comparar el aporte de cada clase social en la votación de cada candidato, nosotros comparamos el apoyo de los candidatos dentro de cada clase social. A tal fin, comparamos el voto observado con el voto esperado dentro de cada clase social para los dos candidatos (véase tabla 5).

Tabla 5. Votos observados y esperados en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 para las cinco ciudades principales de Colombia.

Ciudad	Candidato	Iván Duque		Gustavo Petro	
		Clase alta	Clase baja	Clase alta	Clase baja
Bogotá	Votos observados	109 786	105 417	28 937	251 036
	Votos esperados	60 289	154 914	78 434	201 539
Medellín	Votos observados	46 179	84 237	9514	25 208
	Votos esperados	43 983	86 433	11 710	23 012
Cali	Votos observados	25 363	35 083	18 000	51 582
	Votos esperados	20 158	40 288	23 205	46 377
Barranquilla	Votos observados	26 926	20 416	7876	35 065
	Votos esperados	18 249	29 093	16 553	26 388
Cartagena	Votos observados	13 401	37 606	5047	58 112
	Votos esperados	8242	42 765	10 206	52 953
Colombia urbana	Votos observados	221 655	282 759	69 374	421 003
	Votos esperados	147 568	356 846	143 461	346 916

Fuente: elaboración propia.

En todas las ciudades Iván Duque recibió más votos de lo esperado entre la clase alta y menos entre la clase baja. Lo opuesto sucede con Gustavo Petro. Para facilitar la lectura de esta tendencia se calculó la diferencia entre el voto observado y el voto esperado como porcentaje del voto esperado para cada candidato, utilizando la fórmula que ya se presentó en la sección de metodología (ecuación 1) (véase tabla 6).

[135]

Tabla 6. Porcentaje de diferencia entre el voto observado y esperado para Duque y Petro en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018.

	Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla		Cartagena		Colombia Urbana	
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
Duque	+82%	-32%	+5%	-3%	+26%	-13%	+48%	-30%	+63%	-12%	+50%	-21%
Petro	-63%	+25%	-19%	+10%	-22%	+11%	-52%	+33%	-51%	+10%	-52%	+21%

Fuente: elaboración propia.

La tabla 6 muestra que en el ámbito nacional (Colombia Urbana) Duque recibió 50% más votos de lo esperado en la clase alta, mientras Petro recibió 52% menos votos de lo que se esperaba entre la misma clase social.

Tanto la tabla 6 como la tabla 7 revelan que en todas las ciudades Duque recibió más votos de lo esperado en la clase alta y menos de lo esperado en la clase baja, mientras que en el caso de Petro sucedió lo opuesto. La votación de clase es más fuerte en Bogotá y más débil en Medellín. A pesar de ello, en esta última el patrón de voto de clase se mantiene, aunque es muy débil.

La misma tendencia se sostiene en el ámbito nacional si se suma la votación de las cinco ciudades. Es significativo advertir que tanto en el ámbito nacional como en el de cada ciudad la votación de clase es más pronunciada en la clase alta que en la clase baja. Los estratos altos votaron más por Duque que los estratos bajos por Petro. De la misma manera, la clase alta rechazó más a Petro de lo que la clase baja rechazó a Duque. Esto implica que la conciencia de clase —si se nos permite utilizar un concepto clásico del marxismo— es más fuerte en la clase alta que en la clase baja.

2.1 El índice de diferencia de votación (IDV)

Para comparar la diferencia en el comportamiento electoral entre las clases altas, medias y bajas se presentan los índices de diferencia IDV_{ab} (alta versus baja), IDV_{am} (alta versus media) e IDV_{mb} (media versus baja) en la tabla 7 para las cinco ciudades y en el ámbito nacional. Los índices se calcularon utilizando las ecuaciones 2 y 3 presentadas en la metodología.

Tabla 7. Diferencias en las votaciones para Duque y Petro entre las clases altas, medias y bajas en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018, en porcentaje.

	IDV_{ab} Clase alta vs. baja	IDV_{am} Clase alta vs. media	IDV_{mb} Clase media vs. baja
Bogotá	49,5%	28,2%	21,3%
Medellín	5,9%	4,9%	1,0%
Cali	18,0%	9,5%	8,5%
Barranquilla	40,6%	34,9%	5,7%
Cartagena	33,3%	28,2%	5,1%
Colombia urbana	36,0%	19,5%	16,5%

Fuente: elaboración propia.

La tabla 7 señala que la diferencia en el comportamiento electoral es más pronunciada entre la clase alta y baja. Como se puede observar, la diferencia entre la clase alta y baja (IDV_{ab}) es menor en Medellín (5,9%) y mayor en Bogotá (49,5%). Lo que quiere decir que la votación de clase es muy débil en Medellín, comparado tanto con las otras ciudades como con el promedio nacional.

Finalmente, el coeficiente de correlación Pearson (r) confirma los resultados anteriores. La tabla 8 evidencia el coeficiente r para la relación entre estrato social (1-5) y el porcentaje de votos que Petro y Duque recibieron en cada puesto de votación en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 (ecuación 4 en la metodología).

Tabla 8. Correlación entre estrato social (1-5) y votación (porcentaje), para Iván Duque y Gustavo Petro en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018.

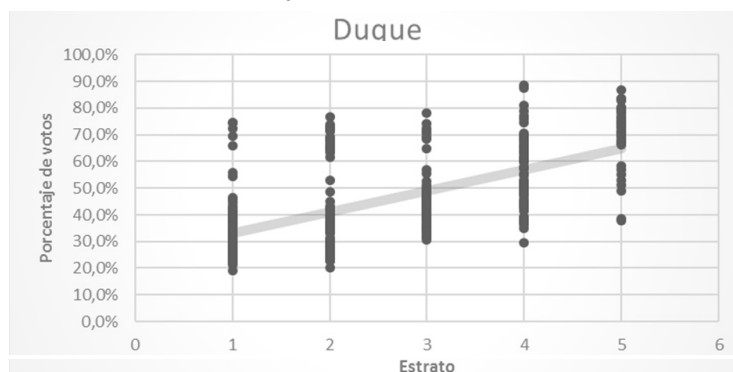
Candidato	Coficiente Pearson (r) para Colombia urbana (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena)	n
Iván Duque	0,601	354
Gustavo Petro	-0,608	

Fuente: elaboración propia.

[137]

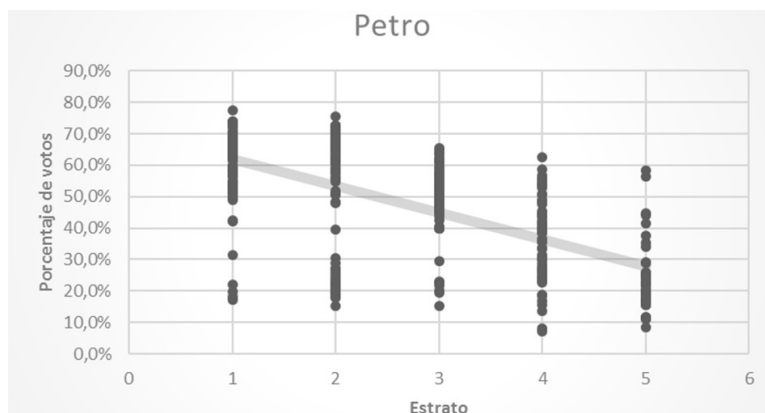
La tabla 8 establece la existencia de una correlación positiva entre estrato social y votación en el caso de Duque y una correlación negativa en el caso de Petro. Esta misma relación se puede ver más claramente en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Porcentaje de voto y estrato social para Iván Duque, segunda vuelta de elecciones presidenciales de 2018 en Colombia Urbana.



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2. Porcentaje de voto y estrato social para Gustavo Petro, segunda vuelta de elecciones presidenciales de 2018 en Colombia Urbana.



Fuente: elaboración propia.

Resulta significativo observar que la relación entre estrato social y voto parece ser lineal tanto en el caso de Duque como en el de Petro, lo que significa que mientras sube el estrato social de un puesto de votación también sube el porcentaje de votos que Duque recibe en este. Lo opuesto ocurre con Petro, mientras baja el estrato social del puesto de votación sube el porcentaje de votos que este obtiene.

[138]

3. Votación y clase social: ¿una relación espuria?

Se ha establecido que existe una relación clara entre clase social y votación para los dos candidatos presidenciales: Duque y Petro. No obstante, la metodología y base de datos no permiten controlar otro tipo de variables que pueden explicar dicha asociación. Existe la posibilidad de que esta relación sea espuria, es decir, que se puede explicar por alguna otra variable oculta que no hemos analizado y que no tiene que ver con la clase social. Por esta razón, se han identificado siete variables que según los politólogos afectan el comportamiento electoral de los colombianos en las elecciones presidenciales y que pueden explicar o reemplazar la votación de clase.

Las dos primeras variables que tradicionalmente han afectado el comportamiento electoral en Colombia son el clientelismo político y la identificación partidista (Gutiérrez, 2007; Hartlyn, 1993); la tercera variable es el conflicto armado que introdujo un clivaje entre pacifistas y guerreristas,

que según algunos politólogos ha determinado la elección del presidente en Colombia durante las últimas décadas (Nasi y Hurtado, 2018); el cuarto factor es la imagen de los candidatos, el nivel de favorabilidad que gozan entre los electores (Losada, Giraldo y Muñoz, 2003); la quinta variable es la percepción de los votantes sobre la capacidad de gobernabilidad que tienen los aspirantes: los electores tienden a votar por el candidato que tiene más posibilidad de gobernar (Barrero y Meléndez, 2011); finalmente, hay dos variables que también afectan el comportamiento electoral, el nivel de educación y la edad. Se puede argumentar que el mayor apoyo para Duque entre los estratos altos y para Petro entre los estratos bajos se debe a la edad y el nivel educativo de los electores, en lugar de su clase social, aunque es debatible qué tanto se puede separar la educación de la clase social.

Ninguno de los factores anteriores puede explicar de manera satisfactoria la relación entre clase social y comportamiento electoral que se ha identificado. El voto «amarrado» o clientelista puede explicar la victoria electoral de Duque, en tanto el uribismo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 tuvo una maquinaria política más fuerte que la maquinaria de la Colombia Humana, y también gozaba del apoyo de las principales maquinarias políticas regionales (Gamboa, 2019, p. 205). Sin embargo, el clientelismo no puede explicar por qué Duque recibió más apoyo entre los estratos altos y Petro entre los estratos bajo, a no ser que uno argumente que el clientelismo está más presente entre los estratos altos. Pero en la amplia literatura sobre el clientelismo en Colombia no hemos encontrado ningún estudio que muestre esto.

[139]

De la misma manera, la afiliación partidista difícilmente puede explicar y aún menos reemplazar la votación de clase en las elecciones presidenciales de 2018. Tanto el Centro Democrático como la Colombia Humana son partidos-movimientos muy jóvenes para desarrollar una afiliación partidista sólida como lo han hecho históricamente los partidos Liberal y Conservador. Incluso si esta afiliación existiera, habría que explicar por qué los estratos altos se identifican más con el uribismo y los estratos bajos más con el petrismo. Esto, a su vez, remitiría a la votación de clase.

Otras consideraciones como la capacidad de gobernar de los candidatos presidenciales o su imagen tampoco parecen capaces de explicar la votación de clase, a no ser que se argumente que Petro tuvo una imagen más favorable y se percibió más capaz de gobernar entre los estratos

bajos, a la vez que Duque entre los estratos altos. Si este fuera el caso, la percepción sería el efecto y no la causa de las diferencias de clase.

El clivaje entre pacifistas y guerreristas podría reemplazar la votación de clase que hemos identificado, si se muestra que los estratos altos son guerreristas y los estratos bajos pacifistas. En este caso, la clase alta apoyaría a Duque por su rechazo al Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), y la clase baja a Petro por defenderlo. Para comprobar esta hipótesis se calculó el coeficiente Pearson entre estrato social y votación en el plebiscito de 2016 para la refrendación del Acuerdo de Paz utilizando casi todos los mismos puestos de votación estudiados para la elección presidencial de 2018 (véase tabla 9).

Tabla 9. Relación entre estrato social (1-5) y comportamiento electoral en el plebiscito de 2016 sobre el Acuerdo de Paz en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena.

	Estrato social y porcentaje de Sí	Estrato social y porcentaje de No
Coefficiente Pearson (r)	+ 0.335	-0.304

Fuente: elaboración propia.

Los coeficientes Pearson muestran que existe una relación débil entre estrato social y votación en el plebiscito sobre el Acuerdo de Paz. También muestran que los estratos bajos no son más pacifistas que los estratos altos. El estrato social se relaciona de manera positiva con el porcentaje de Sí y negativamente con el No. Esto quiere decir que en las zonas urbanas mientras sube el estrato social sube el porcentaje de los votantes a favor del Sí y que mientras el estrato social baja sube el porcentaje de los votantes por el No frente al Acuerdo de Paz.

Nuestro hallazgo confirma los resultados de Yann Basset (2018), que utilizando un análisis cartográfico de los resultados del plebiscito de 2016 concluye que «la victoria del NO se debe al voto de los sectores populares urbanos, periurbanos y de las ciudades intermediarias» (p. 241), lo cual implica que los estratos altos no votaron para Duque porque él rechazara el acuerdo de paz, mientras que los estratos bajos no votaron para Petro porque él lo defendiera.

[140]

Finalmente, existen dos características sociodemográficas que pueden explicar y reemplazar la votación de clase: el nivel de educación y la edad de los votantes. Teniendo en cuenta que los electores de clase alta tienen un nivel superior de educación, se podría argumentar que estos sufragan por la derecha (Duque) mientras que quienes tienen menos educación lo hacen por la izquierda (Petro). En este caso, la votación por cada candidato no se explicaría por la clase social, sino por el nivel de educación, aunque las dos variables están estrechamente relacionadas. Si bien es posible, este argumento no parece ser cierto. Los datos de Latinobarómetro (s. f.) de 2018 muestran que en Colombia las personas con bajos niveles de educación se identifican menos con la izquierda que los que tienen altos niveles de educación (véase tabla 10).

Tabla 10. Años de educación y auto ubicación ideológica izquierda-derecha en Colombia, 2018.

Nivel de educación	Años de educación	Ubicación ideológica (media)	Cantidad de entrevistados
Bajo	0	5.32	42
	1	6.82	16
	2	5.53	25
	3	6.18	48
	4	6.36	35
	5	6.14	143
Promedio bajo educación	0-5	6.05	309
Alto	10	5.39	22
	11	5.21	305
	Universidad incompleta	5.24	29
	Universidad completa	5.46	109
Promedio alto educación	10-15	5.28	465

Fuente: elaboración propia a partir de Latinobarómetro (s. f.). * Escala: 0 = extrema izquierda; 10 = extrema derecha.

Como muestra la tabla 10, los votantes con los más altos niveles de educación se ubican más a la izquierda (5.28) que los votantes con los más bajos niveles de educación, quienes se ubican más a la derecha (6.05). Por lo tanto, el nivel de educación no parece explicar ni podría reemplazar la votación de clase.

La única variable demográfica que podría hacerlo sería la edad de los votantes. Suponiendo que hay más jóvenes en los barrios populares y más personas de la tercera edad en los barrios de estratos altos, la diferencia en el comportamiento electoral podría deberse a la edad más que a la clase social, dado que los jóvenes tienden a votar más a la izquierda. Tanto los datos de Latinobarómetro (s. f.) de 2018 como los datos de la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2019) muestran que en Colombia en 2018 existía una relación clara entre edad y preferencia ideológica (véase tabla 11).

Tabla 11. Edad y auto ubicación ideológica izquierda-derecha en Colombia, 2018.

	15-25	26-40	41-64	65 y más
Izquierda (1-4)	15,7%	12,6%	10,1%	8,6%
Centro (5-6)	41,3%	42,4%	38,6%	33,3%
Derecha (7-10)	19,1%	23,4%	30,5%	34,4%

Fuente: tomado de DANE (2019, p. 30). * Escala: 1 = izquierda; 10 = derecha.

Como muestra la tabla 11, los más jóvenes se autoubican más a la izquierda (15,7%) que los mayores (8,6%); sin embargo, en todos los grupos la izquierda es una minoría comparada con el centro y la derecha. Combinado con la baja participación de los jóvenes en las elecciones presidenciales, especialmente entre las clases bajas, donde la tasa de abstención se encuentra por encima del promedio nacional, ya muy alto, sería difícil argumentar que la victoria de Petro entre los estratos bajos en varias ciudades se deba a la votación de los jóvenes. Esta población constituye una minoría de los votantes, dentro del cual solamente una pequeña proporción (15,7%) se identifica con la izquierda.

[142]

Conclusión: ¿por qué la votación de clase?

Este artículo ha mostrado que en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018, en cuatro de las cinco principales ciudades de Colombia, hubo una relación clara entre clase social y comportamiento electoral. Solamente en Medellín la relación fue débil, aunque presente. Además, esta relación se mantiene también en el ámbito nacional. El análisis indica que mientras el candidato presidencial del uribismo, Iván Duque, recibió más apoyo entre la clase alta, el candidato de Colombia Humana, Gustavo Petro, ganó más votos entre la clase baja. El análisis estadístico evidencia que la relación entre clase social y comportamiento electoral fue significativa y lineal, lo que quiere decir que en el caso de Iván Duque el apoyo electoral subió con el aumento de estrato social, mientras que en el caso de Gustavo Petro sucedió lo opuesto.

Una posible explicación a lo anterior radica en lo planteado en la literatura por Scott Mainwaring, Mariano Torcal y Nicolás Soma (2015), que afirman que el surgimiento de alternativas presidenciales de izquierda puede aumentar la votación de clase. Esto implica que los candidatos izquierdistas tienden a movilizar al electorado de los estratos bajos, apelando a su inconformidad con el *statu quo* y su desconfianza en las instituciones. En el caso colombiano, una opción real de poder izquierdista como el petrismo activó la votación de clase, no simplemente a través de la movilización del voto del estrato bajo, sino por el rechazo que produjo entre los estratos altos. De hecho, en las elecciones presidenciales de 2018 el rechazo de la candidatura de Petro en la clase alta fue mayor que su apoyo en la clase baja.

Sin embargo, lo anterior es simplemente una hipótesis que no se comprueba en este artículo. Más investigación es necesaria para determinar si la votación de clase se da por el surgimiento de una izquierda consolidada y para identificar el mecanismo causal que relaciona la izquierda con la votación de clase. La explicación de este mecanismo causal desborda el enfoque y la metodología de este estudio. Nuestra metodología tampoco permite evaluar de manera cuantitativa qué tan significativa fue la votación de clase comparada con otras variables que afectaron el comportamiento electoral de los votantes en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018.

[143]

Lo que sí hemos mostrado es que en aquellas elecciones la relación entre clase social y votación no era espuria. Ninguna de las variables principales que afectan el comportamiento electoral en Colombia, como el clientelismo o el «voto amarrado», la identificación partidista, el conflicto armado, la imagen del candidato, la percepción sobre su capacidad de gobernar o el nivel de educación de los votantes puede explicar e incluso menos reemplazar la votación de clase. La única variable capaz de hacer esto, la edad de los electores, explica la votación de clase solamente de manera parcial. Por lo cual, se concluye que la clase social en sí misma fue un factor significativo en las elecciones presidenciales de 2018.

Los hallazgos que presenta este artículo son significativos por dos razones: primero, muestran que la votación de clase es más fuerte en la clase alta que en la clase baja. la primera apoyó a Duque y rechazó a Petro en mayor medida en que la segunda apoyó a Petro y rechazó a Duque, lo cual resulta un tanto irónico, teniendo en cuenta que el discurso derechista del uribismo denuncia el odio de clase que fomenta la izquierda e invita a los votantes a no votar de manera clasista, un consejo que, aparentemente, su electorado más fiel no sigue; segundo, los hallazgos indican que la votación en las elecciones presidenciales de 2018 pueden marcar un cambio significativo en el comportamiento electoral de los colombianos.

[144]

Referencias bibliográficas

1. Acuña, Fabián. (2019). Candidaturas presidenciales en 2018: Entre independientes, coaliciones y candidatos de partidos. En: Barrero, Fredy (ed.). *Elecciones presidenciales y de congreso 2018: Nuevos acuerdos ante diferentes retos* (pp. 79-116). Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.
2. Alcaldía de Barranquilla. (s. f.). Plan de ordenamiento territorial Barranquilla 2012-2032. <https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/politicas-lineamientos-y-manuales/plan-de-ordenamiento-territorial>
3. Alcaldía de Medellín. (2012). Encuesta de Calidad de Vida 2011. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Encuesta%20Calidad%20de%20Vida/ECV2011/Perfil%20Total%20Medellin%20Encuesta%20Calidad%20de%20Vida%202011.pdf>
4. Alcaldía de Santiago de Cali. (s. f.). Geoportal catastral. <https://geoportal.cali.gov.co/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=bedead1f5a804d0a8b7595d9cbe7d124>

5. Alcaldía Mayor de Cartagena. (s. f.). Mapa interactivo digital de asuntos de suelo. <https://midas.cartagena.gov.co/>

6. Barranquilla Cómo Vamos (s. f.). Mi Voz Mi Ciudad. <https://barranquillacomovamos.org/wp-content/uploads/2020/12/Regi%C3%B3n-Caribe-miVozmiCiudad-2da-fase-final.pdf>

7. Barrero, Fredy y Meléndez, Carlos. (2011). Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia: elecciones presidenciales de 2010. *Colombia Internacional*, 74, pp. 59-87. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.04>

8. Bartels, Larry. (2008). *Unequal Democracy*. Princeton: Princeton University.

9. Basset, Yann. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, pp. 241-265. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>

10. Basset, Yann. (2020). La polarización y los nuevos clivajes políticos colombianos en perspectiva territorial. En: Montilla, Paola y Jiménez, Magda (eds.) *Elecciones 2018 en Colombia: la competencia política en un escenario de paz*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzn6.8>

11. Bourdieu, Pierre. (1991). Social Space and the Genesis of "Classes". In: *Language and Symbolic Power* (pp. 229-251). Cambridge: Harvard University.

12. Cali Cómo Vamos. (s. f.). Encuesta virtual de percepción ciudadana Cali 2020. <https://www.calicomovamos.org.co/files/ugd/ba6905dcf40017e33e4f99a2560019999e41f9.pdf>

13. Cárdenas, Juan. (2020). Las elecciones presidenciales del 2018 en Colombia: análisis del cubrimiento noticioso de los noticieros de Caracol y RCN. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 26 (1), pp. 47-57. <https://doi.org/10.5209/esmp.67285>

14. Carlin, Ryan; Singer, Matthew & Zechmester, Elizabeth (Eds.). (2018). Introduction to Part II: Demographics and the Vote. In: *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts* (pp. 61-68). Ann Harbour: University of Michigan.

15. Cartagena Cómo Vamos (s. f.). Informe de Calidad de Vida 2016. <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2017/07/Presentaci%C3%B3n-para-WEB-ICV-2016.pdf>

16. Cigüenza, Noelia. (2019, mayo 27). Conozca cómo es el mapa de los estratos en las grandes ciudades de Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/este-es-el-mapa-de-los-estratos-en-las-grandes-ciudades-del-pais-2866032>

17. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Encuesta de Cultura Política 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ rueda_de_prensa_ECP_19.pdf

18. Duque, Javier. (2020). Las elecciones presidenciales de Colombia en 2018: Candidatos, autocandidatos y seudocandidatos. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11 (1), pp. 234-266. <https://doi.org/10.21501/22161201.2995>

19. Erikson, Robert & Goldthorpe, John. (1992). *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon.

20. Evans, Geoffrey & Tilley, James. (2012). How Parties Shape Class Politics: Explaining the Decline of the Class Basis of Party Support. *British Journal of Political Science*, 42 (1), pp. 137-161. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000202>

21. Evans, Geoffrey (Ed.). (1999). *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/0198296347.001.0001>

22. Evans, Geoffrey. (2017). Social Class and Voting. In: Alzheimer, Kai; Evans, Jocelyn & Lewis-Beck, Michael (Eds.). *The Sage Handbook of Electoral Behaviour* (pp. 177-198). SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781473957978.n9>

23. Gamboa, 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>

24. Goldthorpe, John & McKnight, Abigail. (2006) The Economic Basis of Social Class. In: Morgan, Stephen; Grusky, David & Fields, Gary (Eds.). *Mobility and Inequality: Frontiers of Research in Sociology and Economics* (pp. 109-136). Stanford: Stanford University. <https://doi.org/10.1515/9781503625495-007>

25. Gutiérrez, Francisco. (2007). *¿Lo que el viento se lo llevo? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá, D. C.: Norma.

26. Guzmán, Carlos y Ramírez, Adriana. (2015). El elector colombiano. Una aproximación al perfil del votante de los principales partidos en elecciones presidenciales, 2002-2010. *Investigación & Desarrollo*, 23 (1), pp. 165-198. <https://doi.org/10.14482/indes.23.1.6448>

27. Handlin, Samuel. (2013). Survey Research and Social Class in Venezuela: Evaluating Alternative Measures and Their Impact on Assessing Class Voting. *Latin American Politics and Society*, 55 (1), pp. 141-167. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00187.x>

28. Hartlyn, Jonathan. (1993). *La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá, D. C.: Uniandes.

29. Heath, Oliver. (2009). Explaining the Rise of Class Politics in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, 28 (2), pp. 185-203. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2008.00271.x>

30. Hong, Yanbi & Zhao, Yandong. (2015). From Capital to Habitus: Class Differentiation of Family Educational Patterns in Urban China. *Journal of Chinese Sociology*, 2 (18), pp. 1-18. <https://doi.org/10.1186/s40711-015-0021-y>

31. Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo y Galvis, Marcela. (2005). La decisión del voto en las elecciones presidenciales de 2002. En: Hoskin, Gary y Masías, Rodolfo (eds.). *Colombia 2002: Elecciones, comportamiento electoral y democracia* (pp. 27-87). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

[146]

32. Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo y Galvis, Marcela. (2005). Modelos de decisión electoral y perfiles de votantes en Colombia: elecciones presidenciales 2002. *Análisis Político*, 55, pp. 60-74.

33. Isaza, Carolina. (2020). El Tratamiento de la corrupción en las campañas presidenciales: Emociones y razones. En: Montilla, Paola y Jiménez, Magda (eds.). *Elecciones 2018 en Colombia: la competencia política en un escenario de paz* (pp. 33-64). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzn6.4>

34. Jones Bryn. (1975). Max Weber and the Concept of Social Class. *The Sociological Review*, 23 (4), pp. 729-757. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1975.tb00538.x>

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

36. Latinobarómetro. (s. f.). Análisis Online. Colombia 2018. La democracia. Escala izquierda-derecha. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

37. Leighley, Jan & Nagler, Jonathan. (1992). Socioeconomic Class Bias in Turnout, 1964-1988: The Voters Remain the Same. *American Political Science Review*, 86 (3), pp. 725-736. <https://doi.org/10.2307/1964134>

38. Leighley, Jan & Nagler, Jonathan. (2007). Unions, Voter Turnout, and Class Bias in the US Electorate, 1964-2004. *The Journal of Politics*, 69 (2), pp. 430-441. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00541.x>

39. Losada, Rodrigo; Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia. (2003). Las elecciones presidenciales de 2002 en Colombia: un esfuerzo explicativo. *Papel Político*, 15, pp. 11-31.

40. Macías, Andrés; Julio, Johann; Soto, Carlos y Ayala, María. (2020). Ubicación ideológica de las propuestas de los candidatos presidenciales sobre temas de protección, empleo, vivienda y seguridad. En: Montilla, Paola y Jiménez, Magda (eds.). *Elecciones 2018 en Colombia: la competencia política en un escenario de paz* (pp. 113-166). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzn6.6>

41. Mainwaring, Scott; Torcal, Mariano & Somma, Nicolás. (2015). The Left and the Mobilization of Class Voting in Latin America. In: Carlin, Ryan; Singer, Matthew & Zechmeister, Elizabeth (Eds.). *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts* (pp. 69-98). Ann Arbor: University of Michigan.

42. Manfredi, Luciana; González, Juan y Biojó, David. (2019). ¡Tuitteo, luego existo! Un análisis de la competencia electoral de los candidatos a la Presidencia de Colombia 2018 en Twitter. En: Barrero, Fredy (ed.). *Elecciones presidenciales y de*

[147]

congreso 2018: Nuevos acuerdos ante diferentes retos (pp. 117-146). Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.

43. Mayer, Nonna. (2009). What Remains of Class Voting? In: Perrineau, Pascal y Rouban, Luc (Eds.). *Politics in France and Europe* (pp. 167-181). London & New York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230101890_11

44. Milanese, Juan. (2019). Patrones espaciales de comportamiento electoral. Análisis de la distribución geográfica de los votos de Iván Duque y Gustavo Petro. En: Barrero, Fredy (ed.). *Elecciones presidenciales y de congreso 2018: Nuevos acuerdos ante diferentes retos* (pp. 165-20). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

45. Misión de Observación Electoral. (2018). *Medios de comunicación, redes sociales y democracia. Elecciones presidenciales y legislativas 2018*. Bogotá, D. C.: MOE.

46. Nasi, Carlo y Hurtado, Mónica. (2018). Las elecciones presidenciales de 2014 y las negociaciones de paz con las FARC: cuando la estrategia de polarizar no basta para ganar. En: Botero, Felipe; García, Miguel y Wills-Otero, Laura (comps.). *Polarización y Posconflicto: Las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017* (pp. 229-268). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.30778/2018.34>

47. Prada, Oscar y Romero, Luis. (2018). Polarización y demonización en la campaña presidencial de Colombia de 2018: análisis del comportamiento comunicacional en el Twitter de Gustavo Petro e Iván Duque. *Humanidades*, 9 (1), pp. 1-26. <https://doi.org/10.15517/h.v9i1.35343>

48. Richard, Eugénie. (2020). ¿Happy End? Lo que viene después de la paz. Narrativas de las elecciones presidenciales colombianas de 2018. En: Montilla, Paola y Jiménez, Magda (eds.). *Elecciones 2018 en Colombia: la competencia política en un escenario de paz* (pp. 65-114). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzn6.5>

49. Roberts, Kenneth. (2002). Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 36 (4), pp. 3-33. <https://doi.org/10.1007/BF02686331>

50. Roberts, Kenneth. (2015). *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511842856>

51. Secretaría Distrital de Planeación. (s. f.). Estratificación socioeconómica. *Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá*. <https://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/estratificacion/estratificacion-por-localidad>

52. Uribe, Consuelo y Pardo, Camila. (2006). La ciudad vivida: movilidad espacial y representaciones sobre la estratificación social en Bogotá. *Universitas Humanística*, 32 (62), pp. 169-203.

[148]



Artista invitada

Yolanda Mesa

Retratos de adoración

Óleo sobre lienzo

26 x 10 cm c/u

2016-2017



El análisis de redes sociales como metodología para el estudio de la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015*

Deiman Cuartas Celis (Colombia)**

Nidia Albeny Rodríguez Tamayo (Colombia)***

Resumen

[150] Este artículo aborda las relaciones de gobernanza en el campo de la seguridad en Medellín entre 2004-2015 y, específicamente, el rol del sector privado. Desde principios del siglo XXI en la ciudad han interactuado diferentes instituciones públicas y privadas, académicas, organizaciones no gubernamentales y comunidades, a través de las cuales se diagnostican e intervienen los problemas de seguridad. Se utilizan dos estrategias metodológicas para recolectar, procesar y analizar la información: la primera, cualitativa, relacionada con la revisión documental y la realización de treinta y tres entrevistas a expertos en temas de seguridad; la segunda, cuantitativa, utiliza el análisis de redes sociales para procesar la información etnográfica obtenida de las entrevistas y caracterizar a las instituciones involucradas en el gobierno de la seguridad en la ciudad. Los desafíos de esta gestión colaborativa de la seguridad están, entre otros, en la negociación que implica la coordinación de instancias

* Artículo derivado de la investigación *Las relaciones de gobernanza en la política pública de seguridad en Medellín: el rol del sector privado (2004-2015)*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, 2016, y con el auspicio del grupo de investigación Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, de la misma institución. Agradecemos especialmente a los investigadores Carlos Santiago Agudelo, Natalia Maya y Juan David Herrera por el apoyo en la recolección y procesamiento de la información, así como a los profesores Diana Paola Rojas y William Fredy Pérez por sus orientaciones teóricas y metodológicas durante el proceso de investigación.

** Economista. Filósofo. Magíster en Ciencias Política. Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos. Docente investigador del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: deiman.cuartas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-3644-6501 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=VM-KiGYAAAAJ&hl=th>

*** Economista. Abogada. Magíster en Ciencia Política. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: nidia.rodriguez@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-4126-3811 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=xjxLvu8AAAAJ&hl=es>

institucionales diversas, actores e intereses, a partir de la cual sea posible el diseño e implementación de mejores políticas y programas para su tratamiento y control.

Palabras clave

Políticas Públicas; Gobernanza; Análisis de Redes; Seguridad; Sector Privado; Medellín.

Fecha de recepción: agosto de 2022 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

Cómo citar este artículo

Cuarta Celis, Deiman y Rodríguez Tamayo, Nidia Albeny. (2022). El análisis de redes sociales como metodología para el estudio de la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 150-178. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a06>

Social Network Analysis as a Methodology for the Study of Security Management in Medellín, 2004-2015

Abstract

This work addresses the governance relationships in the security field in Medellín between 2004-2015 and, specifically, the role of the private sector. Since the beginning of the 21st century, different public and private institutions, academy and non-governmental organizations and communities have interacted in the city to diagnose and intervene in security problems. Two methodological strategies for collecting, processing, and analyzing information are used. The first, qualitative, involves a documentary review, and thirty-three (33) interviews with experts on security issues. The second, quantitative, uses social network analysis to process the ethnographic information obtained from the interviews, to characterize the institutions and social actors involved in the governance of security in the city. The challenges of this collaborative management of security are, among others, in the negotiation that implies the coordination of diverse institutional instances, actors and interests from which it is possible to design and implement better policies and programs for its treatment and control.

[151]

Keywords

Public Politics; Governance; Network Analysis; Security; Private Sector; Medellín.

Introducción

Desde hace algunos años, en aquello que se ha denominado el «gobierno nodal de la seguridad» (Shearing y Wood, 2007), interactúan un conjunto variado de agentes, tanto públicos como privados, para el diseño e implementación de las políticas de seguridad,¹ posibilitando la lectura de dichas problemáticas bajo el prisma de la gobernanza, en la cual es posible diferenciar «prácticas más o menos democráticas, jerárquicas, de mercado, elitistas, entre otras» (Rojas, 2016, p. 4).

En Medellín, esta lógica de actuación entre actores públicos y privados diversos para la gestión de la seguridad puede ser rastreada a partir de la década de 1990, en la que sectores empresariales, junto con expresiones de la sociedad civil como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones comunitarias y la academia buscaron ofrecer algunas claves de comprensión y cursos de acción para hacerle frente a los significativos índices de criminalidad y violencia.²

En los primeros años del siglo **xxi** se integraron nuevos actores compuestos por firmas de consultoría, expertos independientes y empresas privadas que, junto con una nueva racionalidad en la gestión de lo público, buscaron hacerles frente a dichas problemáticas. Paulatinamente, se fue consolidando un mayor grado de coordinación entre los gobiernos local y nacional que, en un contexto de internacionalización de la ciudad y de hacerla más atractiva para la inversión externa (Agudelo y Cuartas, 2021), fueron incidiendo sobre las respuestas institucionales para enfrentar los problemas de inseguridad y violencia: modernización, apoyo tecnológico y logístico para los organismos de seguridad y justicia, incremento de sus efectivos, configuración de un sistema integrado para la seguridad y convivencia, entre otras disposiciones.³

[152]

¹ La polisemia del concepto adquiere adjetivaciones —pública, ciudadana, humana—, atendiendo tanto a una dimensión objetivable, en relación con circunstancias tipificadas como de in-seguridad —delitos, formas de violencia social, entre otras—, pero también en relación con dimensiones subjetivas, de percepción, que sobre estas adquieren los sujetos y grupos sociales (Buzan, Waever y De Wilde, 1998).

² Uno de los antecedentes es la creación a comienzo de la década de 1990 de la Consejería Presidencial para Medellín, la cual, a través de la inversión social y la acción coordinada entre el Gobierno nacional, la Alcaldía, las organizaciones comunitarias, ONG y la academia, buscaba contrarrestar los altos índices de estas problemáticas derivadas de la interacción entre el conflicto armado interno, el narcotráfico y las diversas expresiones del crimen común y organizado (Melo, 1994; Vélez, 2001).

³ El proyecto de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US\$25 millones, para ser ejecutado entre 1999 y 2004, es una

En general, durante la década del 2000, las administraciones locales de la ciudad articularon intervenciones de carácter nacional, referidas con formas de participación ciudadana y gasto público social que en los marcos normativos existentes favorecieron estrategias de intervención alrededor de la territorialización de la seguridad, los Fondos Territoriales de Seguridad, los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad, los cuales, junto con el desarrollo de programas de paz y reconciliación, de iniciativas alrededor de la cultura ciudadana y la legalidad, la construcción de infraestructura de bienes públicos diversos —educación, transporte, emprendimiento e innovación, entre otros—, han venido acumulando saberes y experiencias para la racionalización y la gestión tecnológica de la seguridad en Medellín (Merchán y Arcos, 2011; Rojas, 2016).

Como ha venido aconteciendo con el despliegue del poder infraestructural de la acción estatal para la provisión de bienes públicos vinculados con el bienestar y la seguridad, estos cada vez más se van gestionando con la racionalidad propia del mundo empresarial. Por ejemplo, el Fondo Metropolitano de Seguridad (Metroseguridad), creado a comienzos de la década de 1980 (Concejo Municipal de Medellín, Acuerdo 025 del 7 de diciembre de 1982), en 2002 se convirtió en la Empresa Metropolitana para la Seguridad (Alcaldía de Medellín, Decreto 178 del 20 de febrero de 2002), cuyo objeto de interés estaba en la celebración de convenios con diferentes entidades públicas y privadas para adelantar iniciativas referidas con la promoción de proyectos tecnológicos de vigilancia y seguridad —vigilancia electrónica, interventorías y asistencia técnica de equipamientos tecnológicos, entre otros—.

[153]

En 2010 se llevó a cabo un proceso de reingeniería de sus estatutos y junta directiva, así como en la visión y la misión de la entidad, la cual pasó a denominarse Empresa para la Seguridad Urbana (ESU), cuya experticia y «saber hacer» en el mercado de la seguridad «generaría excedentes económicos a la ciudad» (Metroseguridad, Acuerdo 033 del 9 de septiembre de 2010). Esta lógica de racionalización y especialización en el gobierno de la seguridad para la ciudad también se desplegó con la creación en 2012 de la Secretaría de Seguridad como unidad organizacional de primer orden en

muestra de la interacción entre la gestión de los problemas de seguridad y sus lógicas de intervención a partir de experticias y recursos internacionales, cuyo objetivo radicaba en «contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad [...] a través del fortalecimiento de acciones tendientes a prevenir, contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y violencia» (BID, s. f.).

la estructura administrativa municipal (Alcaldía de Medellín, Decreto 0495 del 16 de abril de 2012).

El diseño de una arquitectura institucional y de programas para mejorar la seguridad en la ciudad que se expresa en una oferta de intervenciones para espacios, zonas y comunidades más seguras, así como de «puntos críticos» para la seguridad, «sería recurrentemente citada en los discursos de políticos, expertos y empresas con intereses en la seguridad de Medellín y su área metropolitana» (Rojas, 2016, p. 8), como un ejemplo a emular o un «caso exitoso» del gobierno de la seguridad para una ciudad en América Latina, lo que se denominó el «modelo Medellín» y sus lógicas de intervención para los problemas de seguridad y convivencia (Agudelo y Cuartas, 2021).

Finalmente, las transformaciones que se han implementado en la política pública de seguridad en la ciudad desde inicios del siglo XXI, en general, expresan dos dimensiones: en primer lugar, el Estado deja de ser percibido como el único responsable de las políticas públicas de seguridad; en segundo lugar, hay una urdimbre de actores e instituciones para la gestión y puesta en funcionamiento de los programas y proyectos de seguridad, una especie de *gobierno en red*, el cual es necesario analizar y comprender.

[154]

En este sentido, interesa documentar el papel de uno de los actores intervinientes en la gestión de la política pública de seguridad en la ciudad entre 2004-2015, concretamente, el sector privado. El estudio de la incidencia de dicho sector en la política pública de seguridad en Medellín en clave de gobernanza puede resultar útil para caracterizar algunos de los rasgos del modelo prevaleciente en esta materia en la ciudad a comienzos del siglo XXI (Rojas, 2016, p. 9).

Metodológicamente, el trabajo para exponer sus ideas y argumentos se basa en dos grandes registros de análisis. En primer lugar, a partir de una perspectiva cualitativa utiliza dos procedimientos para la recolección, procesamiento y análisis de la información: el primero se relaciona con la revisión documental, el cual busca sintetizar las investigaciones que en la ciudad se han realizado, para el periodo de referencia, alrededor de las políticas de seguridad; el segundo, a través de entrevistas semiestructuradas, indaga entre treinta y tres expertos a partir de sus experiencias académicas y profesionales sobre la manera en que estos consideran que, para el periodo de referencia, se han gestionado las políticas de seguridad en la ciudad y el

rol que en estas ha desempeñado el sector privado. En segundo lugar, con la información derivada de las entrevistas se procede a realizar un análisis de redes sociales con el objetivo de poder comprender y describir las lógicas a partir de las cuales se dan las interacciones entre diferentes instituciones tanto públicas como privadas para la gestión de la seguridad en la ciudad.

1. Gobernanza de la seguridad, ¿a qué se hace referencia?

En Medellín y en Colombia se ha producido una cantidad considerable de estudios alrededor de los problemas de seguridad y violencia en términos de sus causas y consecuencias, así como sobre las estrategias para su intervención (PNUD, 2003; Pizarro, 2004; Grupo de Memoria Histórica, 2013; González, 2014; CHCV, 2015; Arcos, 2005; Alonso, Giraldo y Sierra, 2007; Alonso, Pérez y Vélez, 2012; García et al., 2012; Cuartas et al., 2019).

Teniendo en consideración esta *masa crítica* de acumulados investigativos y de experiencias de intervención en relación con estas problemáticas, puede resultar útil un acercamiento a partir de un enfoque de gobernanza para comprender la convergencia de diversos actores e instituciones en el gobierno de la seguridad y, con ello, poder caracterizar globalmente el tipo de gobernanza prevaleciente en Medellín en esta materia entre 2004 y 2015.

[155]

Esta racionalización de la gestión pública comporta un cambio en las prácticas de gobierno y de la administración, en tanto se busca articular esfuerzos entre actores e instituciones a partir de los cuales se gestionen las cuestiones consideradas como socialmente problemáticas y, por tanto, susceptibles de ser intervenidas a través de políticas públicas (Subirats, 2008). En este sentido, se puede indicar que una política pública es un «proceso complejo en el que se configuran distintos tipos de relaciones sociales e intereses que bajo formas institucionalizadas generan procesos de transformación de la realidad» (Díaz, 1998 citado en Rojas, 2016, p. 12).

En una política pública hay un conjunto de procedimientos a través de los cuales se configura una determinada decisión alrededor de una cuestión que socialmente es problemática y que requiere la acción —u omisión— del Gobierno (Roth, 2009; Meny y Thoenig, 1992). La configuración de la agenda, la identificación del problema, la formulación, implementación y evaluación de la política pública cada vez más se considera que debe

estar inmersa en normativas y procedimientos democráticos, con lo cual el enfoque de gobernanza es un marco analítico que describe un tipo de gobierno a través de políticas públicas en el que existen varios centros que gestionan y procesan el ciclo del que se componen estas, una suerte de gobierno nodal, el cual no se concreta solo en la autoridad del soberano, sino en la existencia de redes permeadas por un grado considerable de autonomía (Rodhes, 1997 citado en Rojas, 2016, p. 13).

En este sentido, es posible considerar que la gobernanza indica un cambio en la actividad de gobierno a partir de la cual la interacción entre los sectores público y privado es el principal marco de referencia para la definición de las políticas públicas. Así, la gobernanza se entiende como «una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos» (Subirats, 2010, p. 25 citado en Rojas, 2016, p. 13). Aplicado este enfoque analítico para el análisis de un problema complejo como el de la seguridad en una ciudad como Medellín, permite estudiar procesos de interacción entre actores e instituciones, en sus intereses, capacidad de incidencia, así como en el tipo de relaciones de conflicto o cooperación que pueden tener en el marco de una política.

[156]

De tal modo, la gobernanza de la seguridad se entiende como el conjunto de acciones que se ponen en práctica desde la institucionalidad con el fin de responder a una serie de demandas para contrarrestar las situaciones consideradas como de in-seguridad y desplegar los cursos de acción necesarios —en el marco de una sociedad democrática y un Estado de derecho— para contrarrestar el delito e intervenir en los factores directamente asociados con este. Finalmente, la gobernanza de la seguridad aquí considerada comporta la «intervención de múltiples actores que hace parte de una nueva práctica de gobierno nodal que se caracteriza por la difusión y generalización del poder del Estado que es capaz de gobernar con el conocimiento, la capacidad y los recursos de otros» (Shearing y Wood, 2007, p. 41 citado en Rojas, 2016, p. 15).

2. Materiales y métodos: una lectura de la seguridad en Medellín desde el análisis de redes sociales

Además de la revisión documental, se realizaron treinta y tres entrevistas a expertos vinculados académica o profesionalmente con los asuntos de seguridad en Medellín, al menos desde finales de la década de

1990 hasta la segunda década del siglo XXI. Estos expertos en ocasiones han estado vinculados con las administraciones locales como funcionarios en diferentes dependencias que gestionan las políticas de seguridad, en otras como analistas en centros de investigación de universidades y ONG, en diferentes expresiones organizativas comunitarias y de la sociedad civil en torno a la defensa de los derechos humanos, veedurías alrededor del funcionamiento de los asuntos públicos, la convivencia, la ciudadanía y la democracia, así como con temáticas referidas con la calidad de vida, el acceso y la provisión de bienes públicos, entre otros.

La selección de los expertos se obtuvo a través de dos estrategias: primero, la revisión documental sobre la producción y análisis académicos alrededor de los temas de seguridad en la ciudad para el periodo de referencia de la investigación; segundo, a través de un muestreo no probabilístico denominado «bola de nieve» (Handcock y Gile, 2011), obteniendo la cantidad antes indicada de expertos para entrevistar.

Las entrevistas a los expertos se realizaron durante la mayor parte de 2019 y transcritas en su totalidad; posteriormente, se procesaron a través de una matriz de análisis, condensando las respuestas ofrecidas alrededor de dos cuestiones: i) ¿es posible identificar actores —públicos o privados— o sectores sociales —comunitarios, ONG y academia— y cómo interactúan o participan en relación con la seguridad en la ciudad, 2004-2015?; y b) ¿es posible identificar, caracterizar o describir el papel que ha desempeñado —y desempeña— el sector privado en relación con la seguridad —diseño e implementación de políticas públicas— en la ciudad?

A partir de las respuestas dadas a estas dos preguntas se construyeron nueve categorías que agrupan, según la experiencia del experto, el grado de interacción e incidencia que tiene el tipo de institución o actor social en la gestión de las políticas públicas de seguridad en Medellín (véase tabla 1).

Tabla 1. Categorías de expertos, instituciones y actores sociales.










Tipo de nodo (TN)	TN	Color
Experto (temas de seguridad y convivencia)	1	
Instituciones públicas (gubernamentales diversas)	2	
Instituciones privadas (gremiales, corporaciones, agencias, entre otros)	3	
Universidades públicas	4	

Tabla 1. (Continuación).

Tipo de nodo (TN)	TN	Color
Universidades privadas	5	
Centros de investigación	6	
Organizaciones no gubernamentales	7	
Organizaciones comunitarias	8	
Actores armados	9	

Fuente: elaboración propia.

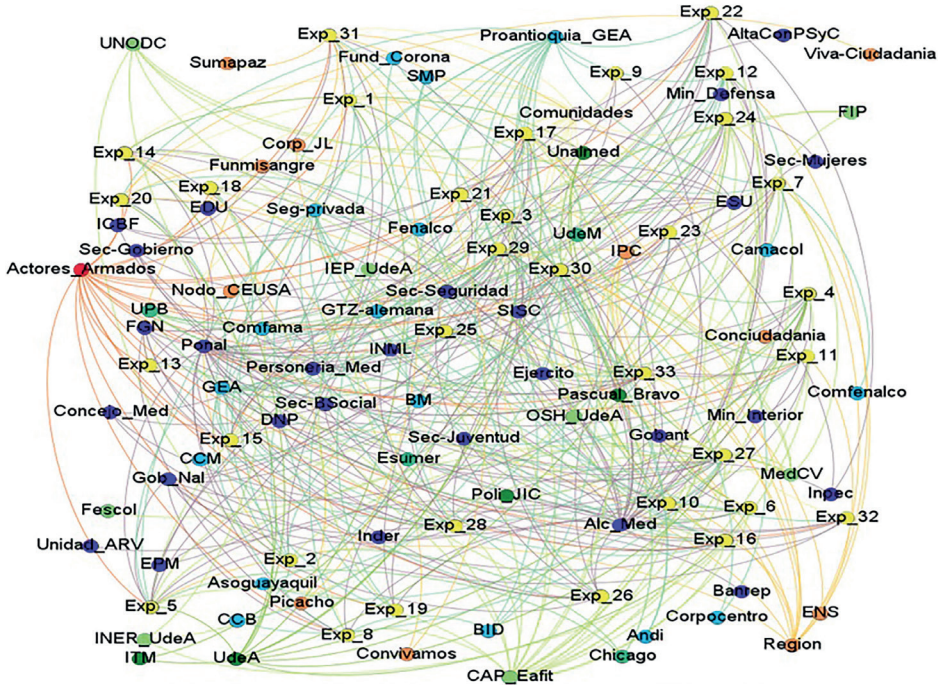
A partir del análisis de redes sociales⁴ y utilizando el *software* libre Gephi se procedió a «mapear» la interacción entre expertos (Exp_i), donde «i» hace referencia al número de experto entrevistado, tomando valores entre 1 y 33, e instituciones y actores sociales, caracterizando el grado de incidencia que estos tienen en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad en la ciudad, con lo cual se obtuvo el primer grafo aleatorio de la red que consta de 107 nodos y 421 aristas: 30,84% de los nodos corresponde a expertos —círculos de color amarillo— y 69,16% restante se relaciona con diversos tipos de instituciones y actores sociales —círculos de colores diferentes al amarillo— (véase gráfica 1).

[158]

Una vez obtenido este «mapa», se buscó comprender y caracterizar el grado de agencia de expertos e instituciones en la política pública, partiendo de medidas que permitieran calcular su influencia (Knoke y Yang, 2008). Más allá de la posición de las instituciones y actores sociales, se buscó determinar la estructura que subyace a la red construida, una infraestructura de influencias más o menos estables que definan la forma de gobierno de la red, la cual se puede ubicar en un continuo a partir de aquellas formas asociadas a redes de influencia altamente jerárquicas a las asociadas a redes de influencia altamente distribuidas (Damgaard, 2006; Gutiérrez y Albornoz, 2018).

⁴ Una red social puede concebirse como un conjunto finito de actores y de las relaciones que los vinculan entre sí. Las redes sociales pueden también considerarse como espacios en donde interactúan a través de procesos de comunicación y transacción diversas estructuras y sujetos. Aunque hay algunos antecedentes de este tipo de análisis en corrientes del pensamiento —teoría de grafos, siglo XVIII; sociometría de comienzos del siglo XX; o en los análisis de interacciones sociales en autores como Marx y Simmel, entre otros—, el análisis de redes sociales dentro de las ciencias sociales se ha venido posicionando en las últimas tres décadas gracias a una comunidad académica internacional cada vez más interesada en servirse de este tipo de análisis (Aguirre, 2011).

Gráfica 1. Red aleatoria de expertos, instituciones y actores sociales con participación en la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015.



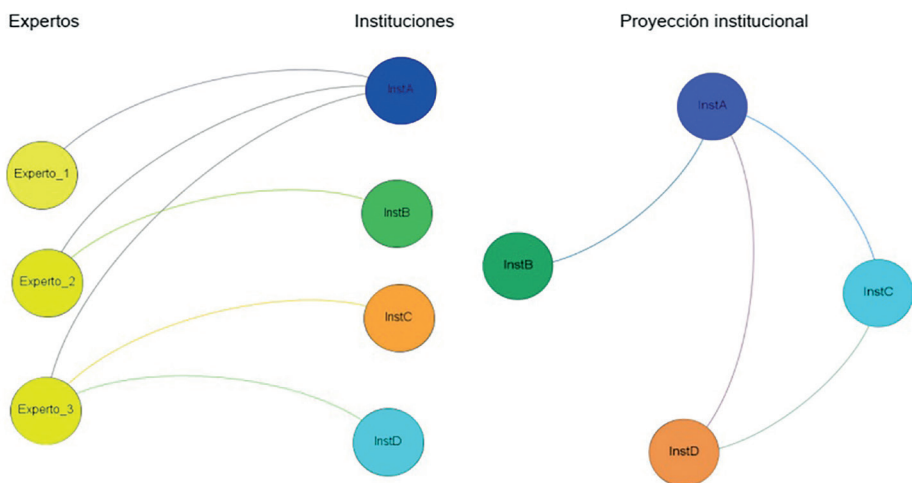
Fuente: elaboración propia.

El resultado es una red bipartita, una red con dos conjuntos de nodos: expertos —informantes— e instituciones y actores sociales —informados—. A partir de esta red es posible generar una nueva red denominada «proyección», la cual conecta dos nodos del conjunto de instituciones si dichos nodos fueron informados por el mismo experto. Así, la InstA se relaciona con la InstB porque fueron ambas referidas por el Experto_2; de la misma forma, la InstA se relaciona con la InstC y con la InstD porque fueron referidas por el Experto_3; y así sucesivamente para cada uno de los expertos, de las instituciones y de los actores sociales que son referidos para la gestión de los problemas de seguridad en la ciudad (véase gráfica 2).

En la red construida una institución o actor social tiene mayor influencia en tanto sea informada o referida por una mayor cantidad de expertos. La mayor influencia la tiene la InstA, en cuanto fue informada

por dos expertos, mientras las otras instituciones solo fueron informadas por un experto. Una métrica de red que permite calcular este grado de influencia es la centralidad de intermediación, en cuanto mide la frecuencia en que una institución «i» aparece en el camino más corto entre otras dos instituciones de la red —trayectoria geodésica—, lo cual sucede porque «i» fue informada por más de un experto. En cuanto «i» se ubique en más trayectorias geodésicas, significa que fue informada por una mayor cantidad de expertos.

Gráfica 2. Red de expertos, instituciones y proyección institucional.



[160]

Fuente: elaboración propia.

En relación con la posición de las instituciones o actores sociales frente al grado de influencia, para cada una de las instituciones o actores sociales el valor mínimo posible es 0, cuando no existe una sola trayectoria en que sea intermediadora o intermediador, y el máximo posible es $(n-1)(n-2)/2$, donde «n» es la cantidad de instituciones o actores sociales en la red, cuando es intermediadora o intermediador de todas las trayectorias asociadas a los demás nodos y, los demás, de ninguno. La intermediación de InstA es igual a 2 debido a que dos caminos geodésicos pasan por la InstA —ir de la InstB a la InstC e ir de la InstB a la InstD—. La de los demás nodos es cero, pues no participan en ninguna trayectoria geodésica.

Finalmente, en cuanto a la forma de la red, la mayor jerarquía y, por tanto, mayor concentración de la influencia, se da con un único nodo con el máximo posible; por ejemplo, si se eliminara la relación entre la InstD e InstC —en cuyo caso la intermediación de la InstA sería 3— y la de los demás nodos sería 0. En ese caso, toda la influencia estaría concentrada en la InstA. La mayor distribución se daría si todos los nodos tuvieran el mínimo posible. Por ejemplo, al eliminar el nodo de la InstB, en la red resultante todos los nodos tendrían intermediación 0, luego sería una red con la mayor distribución de influencia posible.

En el desarrollo de este artículo la medida de intermediación se presenta normalizada —con valores de 0 a 1—: en tanto más cercano a 1 esté la intermediación indica que dicho actor o institución ha sido referida por una mayor cantidad de expertos y, por tanto, es más importante en el gobierno de la seguridad en la ciudad. Correlativamente, cuando el valor de la intermediación esté más cercano a 0 significa que dicha institución o actor social ha sido referida por una menor cantidad de expertos y su relevancia también disminuye en la gestión de las políticas de seguridad en la ciudad.

3. Resultados: una urdimbre de actores e instituciones para la gestión de la seguridad en la ciudad

[161]

Una vez elaborada la base de datos a partir de las respuestas dadas por los expertos alrededor de las dos preguntas formuladas en relación con las instituciones y los actores sociales que intervienen en la gestión de la seguridad en la ciudad y, concretamente, el rol del sector privado, se hace uso del *software* Gephi para la construcción y análisis de redes sociales. La red se configura a partir de un conjunto de nodos y de un conjunto de aristas, en donde cada arista une a dos nodos. En este caso, se va tejiendo una urdimbre de relaciones entre diversos tipos de instituciones y actores sociales alrededor de las formas en las que se ha venido gestando el gobierno de la seguridad en Medellín.

El resultado es un grafo con 74 nodos y 1123 aristas, del cual se deriva una red total por tipo de nodo (TN), los cuales hacen referencia a las instituciones y actores sociales. En relación con la red aleatoria presentada en la gráfica 1, la cual contiene las interacciones entre expertos, instituciones y actores sociales en la gestión de la seguridad, esta nueva

red bipartita construida como proyección institucional tiene, entre otras, las siguientes diferencias: i) los nodos en la red bipartita se reducen de 107 a 74, eliminando a los 33 expertos entrevistados para mantener su anonimato, dado que de las trayectorias académicas y profesionales podría deducirse su identidad; ii) la cantidad de aristas se incrementan entre las redes, pasando de 421 en la red aleatoria a 1123 para la red bipartita, debido a las lógicas de interacción que se despliegan entre las diversas instituciones referidas por los expertos.

Para analizar algún patrón subyacente en la configuración de la red, así como una correcta visualización de los nodos en el conjunto de esta, se aplica una distribución generada por el algoritmo Fruchterman-Reingold.⁵ Una vez finalizada la colocación de los nodos según las reglas de atracción y repulsión propuestas por el algoritmo, se genera la red completa (véase gráfica 3).

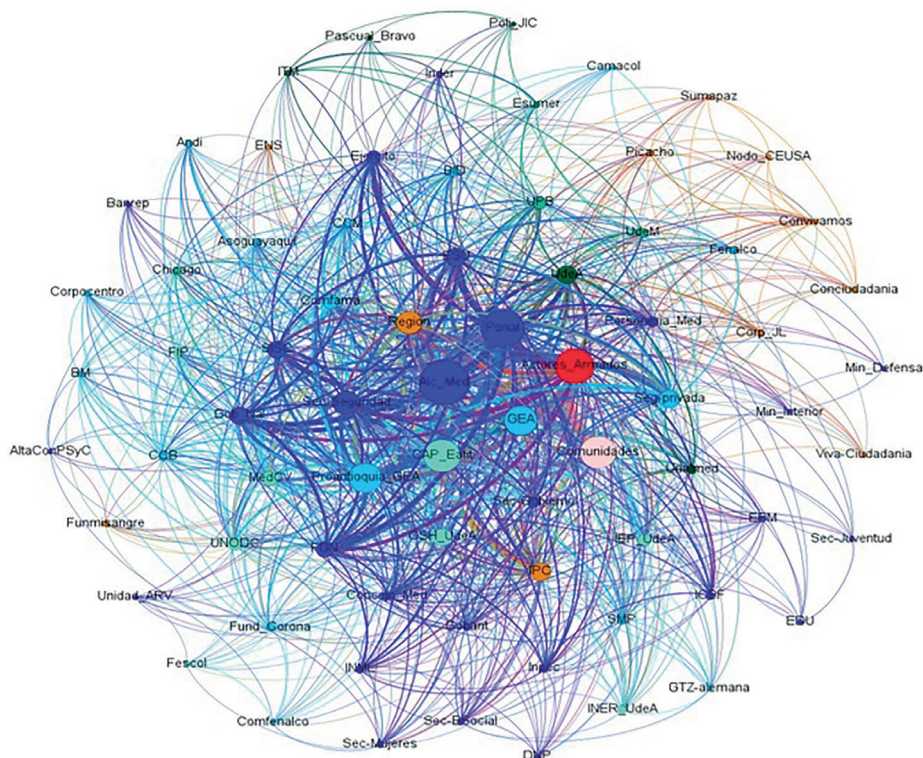
Seguidamente, en la red resultante se hace una caracterización por el tamaño y forma de los nodos en función del valor de estos, teniendo en cuenta el color seleccionado con antelación para cada categoría (TN). En relación con el tamaño de los nodos, se partió de un tamaño 5 para los nodos con menor valor de centralidad de intermediación⁶ y de 50 para los de mayor valor. En el caso concreto, el tamaño del nodo indica el grado de influencia que dicha institución o actor social tiene en la gestión de las políticas de seguridad en la Medellín.

Preliminarmente, hay dos aspectos que revisar en la estructura general de la red: en primer lugar, el tipo de nodos; en segundo lugar, los niveles o patrones en la red, los cuales se van conformando a partir de las instituciones y actores sociales referidos por los expertos y sus grados de influencia.

⁵ Para mejorar la visualización de la red se utiliza este algoritmo, el cual considera a cada punto en la red o nodo como anillos conectados con resortes. «El algoritmo busca una solución óptima donde exista una cantidad mínima de fuerza en los resortes que conectan el conjunto completo de puntos» (Freeman, 2000), y con ello facilitar el análisis de los resultados de la red.

⁶ La centralidad de intermediación —*betweenness centrality*— es un indicador que muestra la centralidad de la red, es decir, muestra los caminos más cortos —geodésicos— con los cuales se pueden relacionar diversos nodos en la red, lo que indica el grado de influencia del nodo en el conjunto de la red (Kuz, Falco y Giandini, 2016).

Gráfica 3. Red Fruchterman-Reingold de instituciones y actores sociales con participación en la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015.



Fuente: elaboración propia.

En relación con el primer aspecto, 59,46% de los nodos de la red corresponde con instituciones públicas —nodos de color azul oscuro— (36,49%) y privadas —nodos de color azul claro— diversas (22,97%). El 14,86% de los nodos de color naranja claro corresponde a ONG, mientras que 10,81% corresponde a diferentes centros de investigación, nodos de color verde claro en la red. El 12,17% de los nodos se relaciona con universidades públicas (6,76%) —color verde oscuro— y privadas (5,41%) —círculos de color verde más claro—. Finalmente, solo en 1,35% de los nodos de la red se referencian a organizaciones comunitarias —círculos de color rosa claro—, así como con la presencia de actores armados diversos —bandas, combos, entre otros— (1,35%), cuyos nodos en la red se representa por un círculo en color rojo.

En relación con el segundo aspecto, en general, se pueden observar tres patrones o niveles principales en la red: el primer nivel en el núcleo de la red, en donde se pueden apreciar dos instituciones públicas gestionando el gobierno de la seguridad en Medellín, Alcaldía (Alc_Med) y Policía Nacional (Ponal), ambos nodos de color azul oscuro; a su alrededor, en el segundo nivel, hay un conjunto de instituciones públicas —Secretaría de Seguridad, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), Empresa para la Seguridad y Soluciones Urbanas (ESU), Gobierno Nacional (Gob_Nal), Fiscalía General de la Nación (FGN), Ejército, entre otras—, y algunas instituciones privadas como Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), Fundación para el Progreso de Antioquia (Proantioquia), cuyos nodos se representan de color azul claro en la red, y una universidad privada, Universidad Eafit y su Centro de Análisis Político (CAP_Eafit), el círculo de color verde claro. Igualmente, aparecen en la red actores armados diversos como combos, bandas, entre otros que se representan por un círculo de color rojo.

[164] En el segundo nivel, rodeando al núcleo de la red, hay algunas ONG —Región, Instituto Popular de Capacitación (IPC)—, círculos de color naranja claro, y organizaciones comunitarias —barriales, de víctimas, veedurías— (Comunidades), el círculo de color rosa claro. Igualmente, están allí instituciones como las empresas de seguridad privada (Seg-privada), Comfama y Fundación Corona (Fund_Corona), representadas en la red por círculos de color azul claro. Asimismo, se observan otras instituciones como Concejo (Consejo_Med) y Personería de Medellín (Personería_Med) y Gobernación de Antioquia (Gobant) —nodos de color azul oscuro—, así como Medellín Cómo Vamos (MedCV) y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Fundación Ideas para la Paz (FIP), Observatorio de Seguridad Humana (OSH_UdeA) e Instituto de Estudios Políticos (IEP_UdeA), ambos de la Universidad de Antioquia, nodos que representan en la red a centros de investigación con círculos de color verde claro. Igualmente, es posible observar algunas universidades públicas como Universidad de Antioquia (UdeA) y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín (Unalmed), cuyos nodos aparecen de color verde oscuro en la red.

En el tercer nivel, en la parte externa de la red, gravitan un conjunto diverso de instituciones, de las que se pueden mencionar, entre las

públicas, Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), secretarías de Mujeres (Sec-Mujeres) y de Bienestar Social (Sec-BSocial), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Empresas Públicas de Medellín (EPM), entre otras. Entre las instituciones privadas se pueden mencionar a Comfenalco, Sociedad de Mejoras Públicas (SMP), Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Cámara de Comercio de Medellín (CCM) y Bogotá (CCB), así como Asociación de Comerciantes de Guayaquil (Asoguayaquil) y Corporación Cívica del Centro (Corpocentro), entre otras.

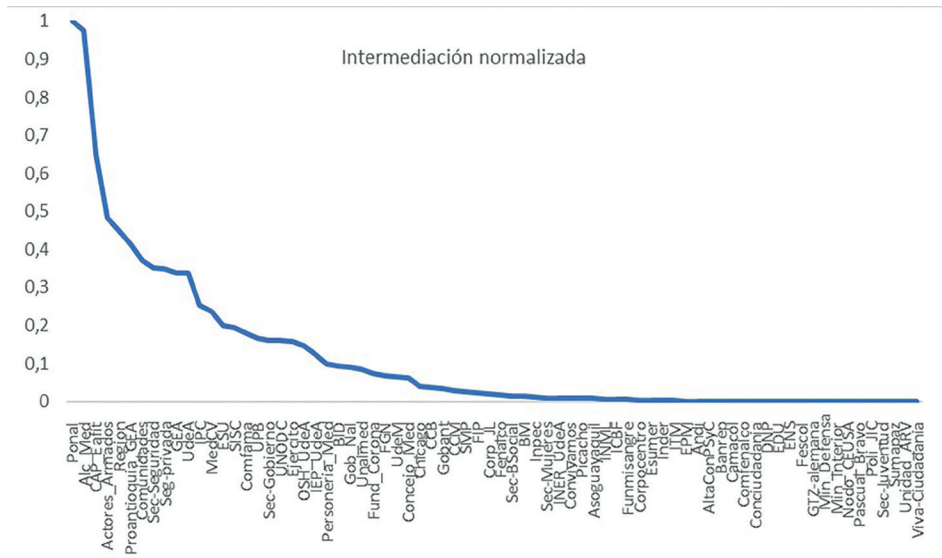
Hay también algunas universidades privadas como Universidad de Chicago, Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Universidad de Medellín (UdeM), Escuela Superior de Mercadotecnia (Esumer), así como universidades públicas como Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Institución Universitaria Pascual Bravo o Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (Poli_JIC), entre otras.

Finalmente, en la parte más externa de la red gravitan un conjunto de ONG como Viva la Ciudadanía (Viva-Ciudadanía), Corporación Jurídica Libertad (Corp_JL), Conciudadanía, Convivamos, Nodo de Cooperación Europa Estados Unidos (Nodo_CEUSA), así como Corporación Picacho con Futuro (Picacho) y Corporación Sumapaz. Finalmente, aparecen también Escuela Nacional Sindical (ENS) y Fundación Mi Sangre (Funmisangre), entre otras instituciones.

En esta pléyade de instituciones y actores sociales referidos por los expertos, vale la pena analizar su grado de influencia en la configuración de las políticas públicas de seguridad en la ciudad, para lo cual se calculó su nivel de intermediación (véase gráfica 4).

Los valores que se presentan en la gráfica 4 están normalizados, así una cifra de 1 o cercana representa mayores niveles de influencia de las instituciones en relación con la gestión de los problemas de seguridad en Medellín, mientras que su influencia disminuye en tanto el valor esté más cercano a 0.

Gráfica 4. Nivel de intermediación de instituciones y actores sociales en la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015.



Fuente: elaboración propia.

[166]

El gráfico señala que hay una marcada influencia en un conjunto específico de instituciones y actores sociales para la gestión de las políticas de seguridad en Medellín. Las instituciones, en su orden de importancia, son: Policía Nacional (Ponal) (1), Alcaldía de Medellín (Alc_Med) (0,98), Universidad Eafit a través de su Centro de Análisis Político (Efit_CAP) (0,65), actores armados (0,48), Corporación Región (0,45), Fundación para el Progreso de Antioquia y Grupo Empresarial Antioqueño (Proantioquia_GEA) (0,41), Comunidades (0,37), Secretaría de Seguridad (Seg-Seguridad) y las empresas de seguridad privada (Seg-privada) ambas con (0,35). Finalmente, están también otras instituciones como Universidad de Antioquia (UdeA) (0,34), Instituto Popular de Capacitación (IPC) (0,25), Medellín Cómo Vamos (MedCV) (0,24), Empresa para la Seguridad y Soluciones Urbanas (ESU) (0,20), así como Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) (0,19).

Ante este conjunto variado de instituciones que intervienen en la gestión de la seguridad en la ciudad es importante tratar de desentrañar las lógicas generales de actuación de algunas de estas instituciones y actores

sociales, al menos de aquellas que a partir de este ejercicio investigativo resultan como las más relevantes y, por supuesto, poder acercarse a describir el rol del sector privado en la gestión de los problemas de seguridad en la ciudad.

4. Discusión: gobernanza y seguridad en Medellín. El rol del sector privado, 2004-2015

¿Es posible discernir algún patrón o lógicas de interacción en este conjunto diverso de instituciones y actores sociales para la gestión de la seguridad en Medellín entre 2004 y 2015, así como el rol del sector privado? En lo que sigue avanzaremos algunas claves generales de interpretación, pero que deben seguir nutriendo las agendas de investigación de la comunidad académica local y nacional sobre estas temáticas.

Es posible postular que se va configurando un tipo de gobernanza para la gestión de la seguridad en la ciudad, en donde participan tanto instituciones públicas como privadas, así como centros de investigación en universidades públicas y privadas, junto con algunos sectores empresariales agremiados en fundaciones, ONG y, en menor medida, sectores sociales y comunitarios, con lo cual se conforma un panorama relativamente heterogéneo de actores e instituciones con una presencia diferenciada para el gobierno de los problemas de seguridad y convivencia en la ciudad.

[167]

Lo anterior implica que, por ejemplo, desde la Alcaldía de Medellín se interactúa con un conjunto variado de instituciones y sectores sociales para la realización de diagnósticos sobre los problemas de seguridad, pero también alrededor de los cursos de acción que es posible implementar a la luz de la normatividad y de unos determinados objetivos que se concretan en los planes de desarrollo para los diversos territorios, como aquellos que atañen a la promoción de la convivencia ciudadana y la prevención de los delitos.

Por ejemplo, al revisar la información contractual contenida en el Secop I entre 2004 y 2015 (Colombia Compra Eficiente, s. f.), se obtuvieron 1163 contratos suscritos por entidades de orden territorial y nacional ejecutados en Medellín y relacionados con los rubros F —Servicios de defensa nacional, orden público, seguridad y vigilancia— y E —equipos y suministros de defensa, orden público, protección, vigilancia y seguridad—, los cuales ascendieron a COL\$1 417 627 518; de los cuales 8% de los contratistas fueron ONG y entidades de educación públicas y privadas,

La gobernanza que se va constituyendo para afrontar las diferentes problemáticas de seguridad y convivencia en la ciudad opera, en un primer registro, con la centralidad de las instituciones públicas que bajo la coordinación de la Alcaldía (Alc_Med) con la Secretaría de Seguridad (Sec-Seguridad), el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), así como la Empresa para la Seguridad y Soluciones Urbanas (ESU) y la Policía Nacional (Ponal) regulan las lógicas de interacción y actuación con otras instituciones del Gobierno nacional (Gob_Nal), como la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Ejército.

Al respecto, la contratación pública de la entidad territorial, Municipio de Medellín, y sus entidades descentralizadas, durante el periodo de análisis en los ítems de servicios y equipos para la seguridad (F y E del Secop I), da cuenta aparente de una significativa interacción con otros organismos públicos, pues a primera vista la presencia de contratistas públicos representa 40,8% del valor total contratado (COL\$579 652 546 554), que es a su vez 14,6% de los contratos suscritos, lo que evidencia un flujo apreciable de recursos entre las entidades públicas.

Sin embargo, una lectura a fondo de los datos evidencia que Metroseguridad o Empresa Metropolitana de Seguridad Urbana (ESU), hoy denominada como Empresa para la Seguridad y Soluciones Urbanas, representa 72,6% del valor de esta contratación, la cual, en su calidad de Empresa Industrial y Comercial del Estado, está en la capacidad de trasladar estos recursos al sector privado a través de formas de contratación más flexibles, propias de su régimen especial, como lo muestran los 186 contratos que pueden serle rastreados en este periodo y que suman COL\$103 404 253 532, el 23% de los recursos que le habían sido trasladados, con la salvedad de que estos valores pueden ser mayores, en tanto esta entidad registra con aparentes «irregularidades» algunos de los contratos suscritos, tales como la fragmentación entre los contratos y sus otrosí, y la consignación de contratos con cuantía indeterminada sin su respectiva liquidación, lo que ocasiona que el sistema muestre la cuantía del contrato con un valor de COL\$0. Ahora bien, la relación con organismos responsables de la seguridad y la investigación criminal, esto es, Fiscalía General de la Nación, INPEC, UNP, Ejército y Policía, en sus diferentes divisiones, se concentra en la dotación y mantenimiento de equipos, sobre todo vehículos, rubros que son 78% del total de contratos con estas entidades.

[169]

Hay un segundo registro de interacción entre este conjunto de instituciones públicas: de una parte, con ONG como Región o el IPC, que desde sus lugares de enunciación investigativos y de acción política alrededor de la defensa de los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía aportan al diagnóstico de problemáticas sociales. Hay también aquí otras contribuciones, desde iniciativas interinstitucionales como Medellín Cómo Vamos (MedCV) y centros de investigación en diferentes universidades como el Centro de Análisis Político de la Universidad Eafit (CAP_Eafit), el Observatorio de Seguridad Humana (OSH_UdeA) o el Instituto de Estudios Políticos (IEP_UdeA), ambos de la Universidad de Antioquia, entre otros, que se constituyen en insumos valiosos para el diagnóstico y análisis de problemáticas sociales, concretamente de seguridad y convivencia, a partir de las cuales las administraciones públicas de Medellín, cimentadas en datos y análisis, puedan ir perfilando políticas públicas para su tratamiento y control. Como ejemplo de ello se tiene el contrato suscrito por la Alcaldía de Medellín con la Universidad Eafit en 2015, por valor de COL\$482 522 952 para el acompañamiento en la formulación de la política pública de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015 citado en Casas y Giraldo, 2015, p. 14).

[170]

Ahora, no solo hay interacción entre un conjunto variado de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales y la academia alrededor de estas temáticas. Desde hace varias décadas y, sobre todo, desde comienzos del siglo XXI, participa el sector privado, en nuestro caso, a través del Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), al constituir fundaciones como Proantioquia, desde donde lleva a cabo agendas de investigación y programas sociales, una parte de los cuales se articula con iniciativas públicas alrededor de la seguridad y la convivencia.

En la gestión de los problemas de seguridad en la ciudad aparecen dos actores sociales relevantes. De un lado, las comunidades que los expertos evocan como un conjunto variado de esfuerzos de sectores comunitarios y populares que, ante la presencia diferenciada del Estado para la provisión de seguridad y bienestar, despliegan un conjunto variado de esfuerzos de acción colectiva y de coordinación en sus territorios para proveerse de estos a través de la autogestión.

En este sentido, las políticas públicas de seguridad que se van formulando en la ciudad buscan atender tanto a una perspectiva territorial

y metropolitana de las problemáticas como a una interlocución con las comunidades, que en última instancia son las depositarias de las actuaciones gubernamentales que las políticas públicas buscan tramitar. Desde 2007 uno de los programas banderas del municipio de Medellín, en su acercamiento con las comunidades, es el de presupuesto participativo en los ítems F y E del Secop I, referidos con la seguridad. Por ejemplo, se identificaron 27 contratos celebrados que corresponden solo a 2% de los contratos suscritos en el periodo, dirigiéndose en su mayoría a ejercicios de formación ciudadana y actividades de prevención alrededor del mejoramiento de espacios públicos.

Un elemento adicional que evidencia el acercamiento a las comunidades son los contratos cuyo objeto contractual se relaciona con los procesos de formación e intervención para la ciudadanía, los cuales representan 4,2% de lo contratado y sus ejecutores son de manera prevalente ONG y entidades educativas. En todo caso, la información contractual no da cuenta de un vínculo apreciable entre la administración municipal y las comunidades, máxime si se tiene en cuenta que las instituciones de educación superior, públicas o privadas, median en más de la mitad de los contratos suscritos en los aspectos señalados en este apartado, los cuales equivalen a 95% de los recursos.

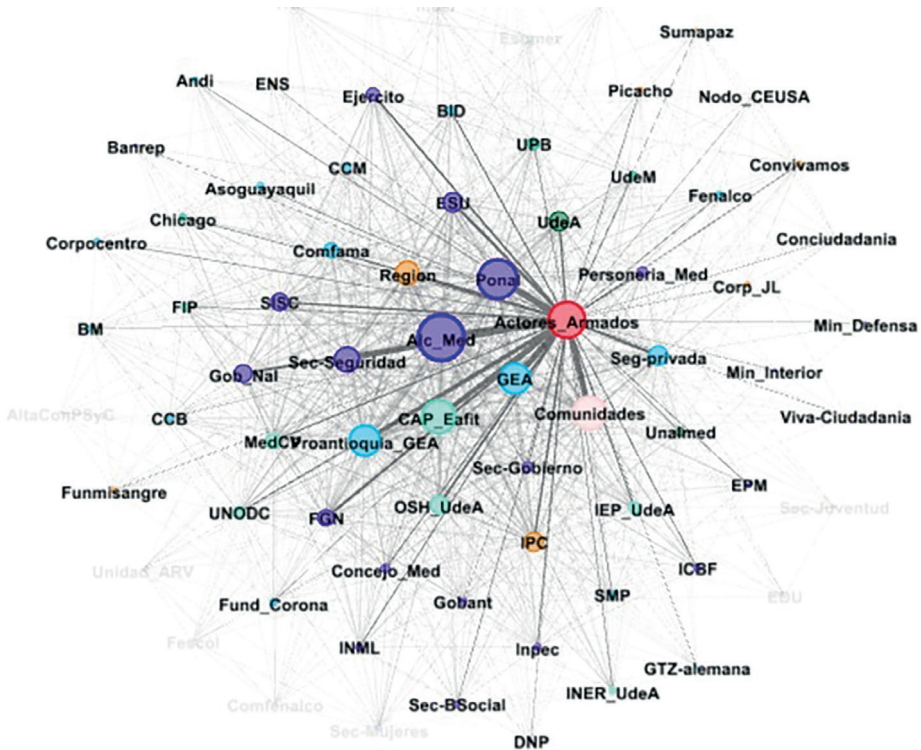
[171]

Otro actor social que los expertos evocan como incidente para la gestión de la seguridad en la ciudad son los actores armados, denominación genérica con la cual se articula un conjunto variado de expresiones de la ilegalidad y la violencia que se acrisolan en partes de las comunidades como deriva compleja de nuestra *insociable sociabilidad*, pero también de nuestro *orden y violencia*.

Estos actores armados son el remanente y la continua reconfiguración de agentes que desde la segunda mitad del siglo xx y hasta la fecha han venido *pelechando* en el tejido social de la ciudad en los ciclos de violencia padecidos en el marco del complejo y cruento conflicto armado interno, pero también en las dinámicas del narcotráfico en sus diferentes etapas y recomposición; que en el contexto de una profunda desigualdad y deuda social se acrisolan para producir formas de violencia y crimen, tanto común como organizado, que van perfilando un panorama persistente y complejo de actividades económicas criminales en interacción con el tejido social y, en no pocas ocasiones, con el orden económico y político institucional a

escala local y regional (Giraldo y Naranjo, 2011; Dávila, 2016; Blattman *et al.*, 2020).

Gráfica 6. Incidencia de actores armados y diversas instituciones para la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015.



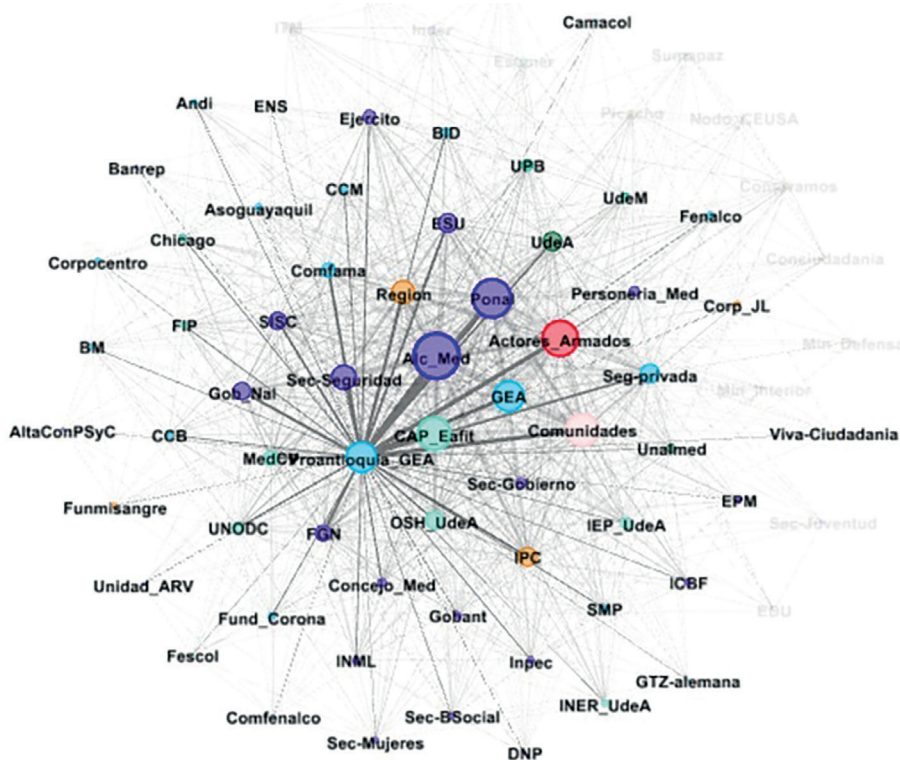
[172]

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el rol del sector privado en el gobierno de la seguridad en la ciudad es posible caracterizarlo a partir de los siguientes registros: en primer lugar, desde hace varias décadas una parte del empresariado antioqueño, integrado en lo que se conoce en la actualidad como el Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), se articula con el orden institucional estatal a escala local y regional para la proyección de estrategias de desarrollo y visiones de región y de ciudad para hacerle frente a los retos que la mundialización del capital trae consigo para los aparatos productivos y los territorios (Cuartas *et al.*, 2011).

En segundo lugar, el sector privado desarrolla a través de una fundación como Proantioquia diversas líneas estratégicas con las cuales busca contribuir en el fortalecimiento tanto del tejido empresarial como de los procesos de modernización económica e institucional que a escala local y regional son necesarios para posicionar de manera más competitiva a los territorios, lo cual comporta un trabajo articulado con otros sectores sociales, incluyendo a las administraciones públicas para gestionar problemas socialmente relevantes, entre ellos, los de seguridad y convivencia (Franco, 2011; Casas y Giraldo, 2015).

Gráfica 7. Interacción entre la Fundación para el Progreso de Antioquia (Proantioquia) y diversas instituciones para la gestión de la seguridad en Medellín, 2004-2015.



[173]

Fuente: elaboración propia.

Hay que indicar que el tercer registro de interacción del sector privado con la gestión de los problemas de seguridad se ubica en el plano

de los negocios, de los intereses económicos, sin indicar con ello que los anteriores aspectos no comportan también una suerte de *racionalidad instrumental* y un interés estratégico alrededor de lo económico. A lo que aquí se alude es que hay todo un mercado para el gobierno de la seguridad en la ciudad en el que la participación del sector privado tiene incidencia y que además de contribuir en el diagnóstico de problemáticas sociales a través de centros de investigación, consultorías y líneas de acción desde fundaciones interactúa con el sector público y otros agentes económicos en la provisión de un conjunto variado de insumos y suministros para la gestión de las políticas públicas implementadas para hacerle frente a los complejos problemas de seguridad y convivencia que se expresan en la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2015; Medellín Cómo Vamos, 2021).

En este último sentido, por ejemplo, con la información contenida en el Secop I es posible ilustrar cómo el sector privado participó como contratista en 81% de los 1163 contratos suscritos para la provisión de servicios y equipos de vigilancia en la ciudad de Medellín por entidades públicas, asignando 58% de los COL\$1 417 627 518.863 contratados, esto es, COL\$818 287 956 359. Los principales objetos contractuales se concentraron en servicios de vigilancia —67% del valor contratado—, suministro, instalación y soporte a equipos de videovigilancia, telecomunicaciones, alarmas y *software* —22% del valor contratado— y equipos de dotación —9% del valor contratado—.

[174]

Vale la pena identificar cómo en los servicios de vigilancia se presenta una alta concentración de contratos en pocas manos, esto se evidencia en el número reducido de contratos con relación a su valor. En 30% de los contratos (307) se ubica más de 60% de la asignación presupuestal contratada (COL\$689 851 325 061), mientras que en el rubro de dotación, que no alcanza 10% del valor contratado (COL\$79 550 165 262) se identifica 34,2% de los contratos (323).

En este mismo sentido, se destacan como grandes contratistas de servicios de vigilancia, en consideración a la cantidad de contratos suscritos, razones sociales como Seguridad Record de Colombia Ltda. (Segurcol) con 28% de los contratos, Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda. y Miro Seguridad Ltda., cada una con 8,5% de los contratos, Expertos Seguridad Ltda. con 6% y Seguridad Las Américas Ltda. con 5% de los contratos asignados en estos rubros.

Conclusiones

Desde comienzos del siglo XXI, en Medellín se han venido configurando esfuerzos desde diferentes instituciones e instancias tanto públicas como privadas a partir de los cuales se diagnostican e intervienen situaciones que se consideran como socialmente problemáticas, concretamente, las referidas con la seguridad y la convivencia, en lo que se ha denominado gobernanza de la seguridad. Los desafíos de esta gestión colaborativa de la seguridad están, entre otros, en la negociación que implica la coordinación de instancias institucionales diversas, así como de actores e intereses a partir de la cual sea posible el despliegue de políticas y programas de forma coherente para hacerles frente.

El lugar del sector privado en la gestión de la seguridad en la ciudad ha sido significativo, tanto desde el punto de vista del favorecimiento de iniciativas institucionales, como centros de investigación y fundaciones, a partir de los cuales se ofrecen sistemas de información más robustos y mejores diagnósticos para su tratamiento y control. Pero también su incidencia en la gestión de los problemas de seguridad en la ciudad se instaura en las lógicas de las consultorías y como oferente de un conjunto variado de bienes y suministros para el mercado de la seguridad, en los que la interacción con el orden institucional local en sus diferentes instancias y dependencias manifiesta la acumulación de un conjunto variado de formas de capital relacional y de saber especializado que despliegan para la formulación de políticas y programas, a través de los cuales se intervienen los problemas de seguridad y convivencia.

[175]

Los aspectos antes reseñados deben hacer parte de una agenda de investigación más amplia que permita comprender la manera en cómo se formulan las políticas y los programas para la gestión de la seguridad en la ciudad y el área metropolitana, lo que implica, además, diseños técnicos y relaciones de poder entre una urdimbre de agentes e instituciones sociales diversos, más allá del ámbito institucional estatal.

Referencias bibliográficas

1. Agudelo, Carlos Santiago y Cuartas, Deiman. (2021). El modelo Medellín y su enfoque de los problemas de seguridad: urbanismo social y prevención situacional del delito, 2008-2015. *Memorias Forenses*, 5, pp. 1-37. <https://doi.org/10.53995/25390147.892>

2. Aguirre, Julio. (2011). Introducción al Análisis de Redes Sociales. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 82. <http://cdi.mecan.gov.ar/bases/doc/ciepp/dt82.pdf>

3. Alcaldía de Medellín. (2015). *Política pública de seguridad y convivencia del Municipio de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

4. Alonso, Manuel; Giraldo, Jorge y Sierra, Diego. (2007). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En: Romero, Mauricio y Valencia, León (ed.). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (pp. 109-164). Bogotá, D. C.: Intermedio.

5. Alonso, Manuel; Pérez, William y Vélez, Juan Carlos. (2012). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín: Universidad de Antioquia.

6. Arcos, Arleison. (2005). *Ciudadanía armada: aportes a la interpretación de procesos de defensa y aseguramiento comunitario de Medellín. El caso de las milicias populares de Medellín*. (Tesis de inédita de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

7. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CO-0213). Resumen ejecutivo. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/BIDcolombia1.pdf>

8. Blattman, Christopher et al. (2020). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo. *Notas de Política CIEF*, 1. <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/24352/NP-01%20Santiago%20Tob%c3%b3n.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

9. Buzan, Barry; Waever, Ole y De Wilde, Jaap. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Linne Rienner. <https://doi.org/10.1515/9781685853808>

10. Casas, Andrés y Giraldo, Jorge. (2015). *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*. Medellín: Universidad Eafit; Alcaldía de Medellín.

11. Colombia Compra Eficiente. (s. f.). *Consultas SECOPI*. <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Colombia. Alcaldía de Medellín. Decreto 0495. (16 de abril de 2012). Por el cual se modifica la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno y se crea la Secretaría de Seguridad, en virtud de las facultades otorgadas por el Acuerdo 02 de 2012 del Honorable Concejo Municipal. Alcaldía de Medellín. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0_0/Normas/Shared%20Content/Decreto%200495.pdf

12. Colombia. Alcaldía de Medellín. Decreto 178. (20 de febrero de 2002). Por medio del cual se transforma el Fondo Metropolitano de Seguridad -METROSEGURIDAD- en la Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden Municipal Empresa Metropolitana para la Seguridad -METROSEGURIDAD- y se

[176]

modifican sus estatutos. https://normograma.info/medellin/normograma/docs/pdf/D_ALCAMED_0178_2002.pdf

13. Colombia. Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo 025. (7 de diciembre de 1982). Por medio del cual se crea el Fondo Metropolitano de Seguridad -Metroseguridad-. Medellín, 1982. <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/archivodetail.htm?id=1746269>

14. Colombia. Metroseguridad. Acuerdo 033. (9 de septiembre de 2010). Por medio del cual se aprueba el cambio de razón social y se otorga una nueva misión a la nueva Empresa para la Seguridad Urbana -ESU-. Medellín, 2010. <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/archivodetail.htm?id=1746269>

15. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

16. Cuartas, Deiman et al. (2011). Medellín global: fragmentaciones del desarrollo en la primera década del siglo XXI. *Suma de Negocios*, 2 (1), pp. 31-48. <https://doi.org/10.20983/epd.2011.4.1>

17. Cuartas, Deiman; García, Héctor; López, María Victoria; Giraldo, Carlos; Pastor, María del Pilar y Cardona, Marleny. (2019). Violencia, vida y políticas públicas: el vórtice de la violencia en Medellín, más que contar muertos. En: Otálvaro, Gabriel et al., (editores académicos). *El derecho fundamental a la salud en Colombia en el siglo XXI. Una aproximación interdisciplinaria* (pp. 412-433). Medellín: Personería de Medellín; Universidad de Antioquia.

18. Damgaard, Bodil. (2006). Do Policy Networks Lead to Network Governing? *Public Administration*, 84 (3), pp. 673-391. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00607.x>

19. Dávila, Luis Felipe. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad*, 58 (2), pp. 107-121.

20. Franco, Vilma Liliana. (2011). *Medellín: orden, desigualdad, fragilidad*. Medellín: Corporación Jurídica Libertad; Sumapaz.

21. Freeman, Linton. (2000). Visualizing Social Networks. *Journal of Social Structure*, 1. <http://www.cmu.edu/joss/content/articles/volume1/Freeman.html>

22. García, Héctor et al. (2012). Treinta años de homicidios en Medellín, Colombia, 1979-2008. *Cadernos de Saúde Pública*, 28 (9), pp. 1699-1712. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012000900009>

23. Giraldo, Jorge y Naranjo, Alberto. (2011). Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación. En: Giraldo, Jorge (ed.). *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico* (pp. 9-62). Medellín: Universidad EAFIT, Proantioquia, ESU.

24. González, Fernán. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

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

26. Gutiérrez, Ángel y Albornoz, María Belén. (2018). Un análisis de redes de política: la transformación de la política de ciencia, tecnología e innovación de Colombia entre 1950-2009. *Redes*, 24 (47), pp. 15-45. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/article/view/28>

27. Handcock, Mark y Gile, Krista. (2011). On the Concept of Snowball Sampling. *Sociological Methodology*, 41 (1). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9531.2011.0124>

28. Knoke, David & Yang, Song. (2008). *Social Network Analysis*. London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412985864>

29. Kuz, Antonieta; Falco, Mariana y Giandini, Roxana. (2016). Análisis de redes sociales: un caso práctico. *Computación y Sistemas*, 20 (1), pp. 89-106. <https://doi.org/10.13053/CyS-20-1-2321>

30. Medellín Cómo Vamos. (2021). Informe de calidad de vida de Medellín, 2020. Seguridad y convivencia. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Seguridad%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%2C%202020.pdf>

31. Melo, Jorge Orlando. (1994). Hacia una política de convivencia: la experiencia de Medellín. *Consenso*, 2, pp. 7-17.

32. Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

33. Merchán, Myriam y Arcos, Óscar. (2011). Estrategia de territorialización de la seguridad. Medellín Más Segura: Juntos si podemos. En: Alcaldía de Medellín. *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas* (pp. 52-70). Medellín: Mesa.

34. Pizarro, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, D. C.: Norma.

35. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *El conflicto, callejón con salida*. Bogotá, D. C.: PNUD.

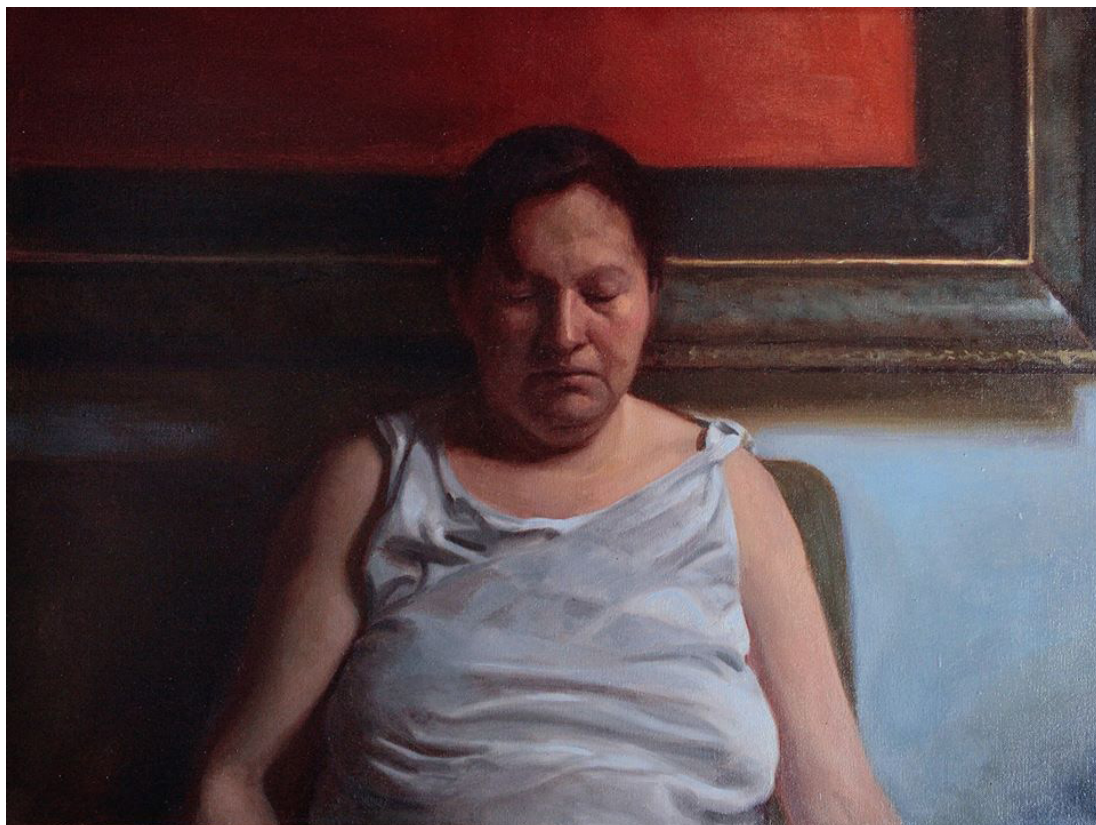
36. Rojas, Diana. (2016). Las relaciones de gobernanza en la política pública de seguridad en Medellín: el rol del sector privado (2004-2015). Inédito.

37. Roth, André-Noël. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

38. Shearing, Clifford y Wood, Jennifer. (2007). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.

39. Subirats, Joan. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Planeta.

40. Vélez, Juan Carlos. (2001). Conflicto y guerra: lucha por el orden en Medellín. *Estudios Políticos*, 18, pp. 61-89. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/17428>



Artista invitada

Angie Vega

La esquina

Óleo sobre lienzo

45.5 x 60 cm

2019



Participación política en un contexto de reducción de la violencia. El caso de las víctimas del conflicto armado en Colombia (2011, 2016 y 2018)*

Juan Felipe Rojas Pulido (Colombia)**

Resumen

En diferentes contextos se ha podido identificar que la exposición a la violencia durante una guerra civil influye en la participación política de los individuos. Esta investigación se cuestiona si debido al periodo de reducción de violencia durante el proceso de paz en Colombia existió una relación entre haber sido afectado por la violencia derivada del conflicto armado y la participación política. A partir de las encuestas del Barómetro de las Américas de 2011, 2016 y 2018 se realiza un análisis de cómo la afectación individual de la violencia influye en la participación electoral —votación a elecciones presidenciales— y la participación no electoral —asistencia a cabildo abierto y protesta pública—. Es posible señalar que en un periodo de reducción de la violencia hay una relación positiva entre ser afectado por la violencia y los mecanismos de participación no electoral, razón por la cual los mecanismos de participación que construyen visiones de grupo y que garantizan reivindicaciones locales tienen mayor relevancia para las personas afectadas por la guerra.

Palabras clave

Comportamiento Político; Participación Política; Víctimas; Violencia; Conflicto Armado; Posconflicto.

Fecha de recepción: febrero de 2022 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2022

Cómo citar este artículo

Rojas Pulido, Juan Felipe. (2022). Participación política en un contexto de reducción de la violencia. El caso de las víctimas del conflicto armado en Colombia (2011, 2016 y 2018). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 180-208. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a07>

* Artículo derivado del proceso de investigación titulado *Análisis de la participación política en víctimas del conflicto armado: evidencia empírica en un contexto de reducción de la violencia*, para optar al título de magíster en Políticas Públicas, Universidad de los Andes.

** Politólogo. Magíster en Políticas Públicas. Docente de la Secretaría de Educación Distrital, Bogotá, D. C. Correo electrónico: jfrojas10@gmail.com - Orcid: 0000-0001-7386-9768

Political Participation in a Violence Reduction Context. The Case of the Victims of the Armed Conflict in Colombia (2011, 2016 and 2018)

Abstract

In different contexts it has been possible to establish that exposure to violence during a civil war influences the political participation of individuals. This investigation questions whether, due to the period of reduction of violence during the peace process in Colombia, there was a relationship between having been affected by the violence derived from the armed conflict and political participation. Based on the Americas Barometer surveys of 2011, 2016 and 2018, an analysis of how the individual impact of violence influences electoral participation (voting in presidential elections) and non-electoral participation (attendance at town councils and public protest) was conducted. It is possible to point out that, in a period of reduced violence, there is a positive relationship between being affected by violence and non-electoral participation mechanisms, which is why participation mechanisms that build collective visions and guarantee local claims have greater relevance for people affected by war.

Keywords

Political Behavior; Political Participation; Victims; Violence; Armed Conflict; Post-Conflict.

[181]

Introducción

La participación política implica comportamientos, actos y actitudes que se llevan a cabo con el fin de influir en los asuntos públicos. A partir de estas prácticas los ciudadanos exteriorizan mediante acciones políticas sus apoyos o demandas con el fin de incidir en la toma de decisiones (Sánchez y Leyva, 2015). Sin embargo, el poco uso de este tipo de prácticas da cuenta de una dificultad para poder consolidar y plasmar los intereses de grupo en las políticas y programas. En el caso colombiano, se registran altos niveles de abstención electoral a lo largo de su historia (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013) y bajos promedios en asistencia a espacios de participación local y de involucramiento político (Observatorio de la Democracia, 2016). Por lo tanto, la influencia en los asuntos públicos por parte de los grupos de interés y la sociedad civil en general puede verse afectada por la poca participación que se lleva a cabo en los espacios electorales y no electorales. Dicho escenario se complejiza más debido a la influencia del conflicto armado en generar abstención electoral y desafección política entre los electores (Torres, 2013). De ahí que el distanciamiento hacia los mecanismos de participación y de debate público pueda afectar en mayor medida a ciertos grupos de la población. De este modo, estudios sobre participación de víctimas han detectado apatía hacia la participación y un desinterés por las instancias, medios y mecanismos de participación (Berrío, 2013).

[182]

En el marco de un contexto de posacuerdo, una baja representación de las víctimas o una alta apatía sobre los problemas públicos que les atañe da cuenta de una dificultad para consolidar mecanismos de reparación. Esto se debe a que el elemento principal de la reparación se relaciona con el reconocimiento público, social y moral de las víctimas, y no está centrado en las transacciones económicas o el cumplimiento de metas en torno a indicadores (Villa, 2013). Ante los retos que existen para mejorar las condiciones de los individuos expuestos a situaciones violentas, la participación política y el interés colectivo e individual por participar advierten un escenario de integración en el que las víctimas pueden posicionar sus intereses. Por ello, es importante cuestionar cuál es el comportamiento político de las personas afectadas por el conflicto en periodos que buscan construir la paz en un territorio.

En el caso colombiano, ha sido posible identificar que la presencia de actores armados lleva a que se desarrolle una alineación entre los objetivos

estratégicos del actor armado con respecto a las orientaciones ideológicas y la participación electoral de las personas que viven en la zona (Gallego, 2011). Así también, la presencia de actores armados influye en la participación en organizaciones locales (Gáfaró, Ibañez y Justino, 2014). Sin embargo, no es claro qué ocurre con la participación cuando disminuyen las acciones armadas en el caso de las personas que fueron afectadas directamente por el conflicto. Por tal razón, la pregunta que guía este texto es: ¿qué relación hay entre haber sufrido un hecho victimizante durante el conflicto armado y la participación política en Colombia durante un periodo de reducción de la violencia? Así pues, se tendrán en cuenta tres años de interés —2011, 2016 y 2018—, en los cuales es posible identificar qué ocurre con la participación en un escenario en el que el país experimentó una reducción de la violencia.

1. Violencia y participación política

Debido al extenso periodo de conflicto armado en el que se ha visto envuelto el país, los estudios empíricos sobre comportamiento político han tenido el propósito de identificar cómo las dinámicas de la guerra afectan la toma de decisiones electorales y cómo permean las instituciones democráticas. De esta forma, en los espacios locales afectados por la guerra en Colombia se han construido diferentes órdenes sociales que regulan el comportamiento y el actuar de los individuos (Arjona, 2014). De acuerdo con Ana Patricia Torres (2013), el aumento de la violencia en momentos coyunturales como las elecciones genera abstención electoral y produce desafección política. En virtud de ello, los individuos que viven en contextos violentos tienden a ajustar su comportamiento y opiniones en línea con los objetivos y las orientaciones ideológicas proclamadas por el actor armado que domina la zona (Gallego, 2011).

No obstante, dichos análisis no indagan sobre las consecuencias de haber estado expuesto a hechos victimizantes una vez que disminuye la violencia en el territorio. Esto se debe, fundamentalmente, a que solo hasta un periodo reciente —desde 2013— el país comenzó a registrar menores grados de violencia (Salas, Wolff y Camelo, 2018). De este modo, el proceso de paz y el plebiscito para refrendar el acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) han permitido la formación de trabajos académicos que buscan estudiar la participación política en contextos de posguerra. Así,

Michael Weintraub, Juan Vargas y Thomas Flores (2015) encuentran que la influencia histórica de la guerrilla en determinados municipios influyó de forma positiva en la elección de Juan Manuel Santos como presidente en 2014. Por su parte, Guillermo Kreiman & Juan Masullo (2020) plantean que los municipios mayormente afectados por la violencia de las FARC-EP fueron propensos a respaldar el Acuerdo de paz.

En contraste con los desarrollos en el ámbito nacional, en la literatura internacional hay un cuerpo de conocimiento que ha buscado indagar, a partir de datos, qué consecuencias tiene la violencia sobre el comportamiento social e individual en periodos de posguerra. Debido a la emergencia de movimientos revolucionarios y la consolidación de la guerra como arma de lucha durante la década de 1960, una gran cantidad de países, especialmente en el hemisferio sur, han sufrido el embate de conflictos armados. Por tal razón, se ha planteado que estos países afrontan realidades y desarrollan actividades socioeconómicas de manera diferente a aquellos que no han estado expuestos a un conflicto. Producto del fin de dichos conflictos durante la primera década del siglo *xxi* y gracias a la recolección de datos que miden variables sociales, económicas y políticas, durante y después de una guerra, se ha constituido un cuerpo de conocimiento que busca comprender las consecuencias de las guerras civiles sobre la población en el marco de un periodo de posguerra (Bauer *et al.*, 2016).

[184]

Investigaciones tempranas sobre el impacto de las guerras y estudios desarrollados por organismos multilaterales (World Bank Group, 2017) han encontrado que la guerra genera una afectación negativa sobre los bienes materiales y el capital humano. Aun cuando para este tipo de estudios los conflictos bélicos inciden sobre el aumento de la pobreza y los demás indicadores sociales, no es lo suficientemente claro qué ocurre en términos de comportamiento y capital social. Por lo tanto, el cuerpo de literatura mencionado anteriormente ha indagado sobre cuánto, en qué manera, a quiénes y con qué persistencia las guerras afectan el comportamiento social, ya que los legados sociales e institucionales son los menos entendidos de los impactos que tiene la guerra (Blattman y Miguel, 2010). Su propósito, entonces, es cuantificar la influencia de la exposición a la guerra sobre las dinámicas sociales (Bauer *et al.*, 2016).

La principal conclusión a la que han llegado varios de estos estudios es que la exposición a situaciones asociadas a la guerra produce un mayor

comportamiento recíproco con sus pares (Gneezy y Fessler, 2012). También se ha podido demostrar que la violencia durante una guerra civil genera nuevas formas de movilización política y otras formas de participación en términos de acción colectiva (Gilligan, Pasquale y Samii, 2014). En el caso del continente africano, se ha encontrado que la exposición a la guerra aumenta la probabilidad de vincularse a grupos políticos, reuniones comunitarias y asistencia a votaciones (Bellows y Miguel, 2009; Blattman, 2009).

Estos patrones que reflejan un mayor compromiso político no solo se mantienen en datos asociados al ámbito nacional, ni se restringen a países africanos, también es posible evidenciarlo en guerras europeas que trascendieron fronteras. Pauline Grosjean (2014) encuentra que, dentro de las naciones afectadas por la Segunda Guerra Mundial, en las guerras de la extinta Yugoslavia, la guerra civil tayika, las guerras chechenas y el conflicto en Kirguistán, haber estado expuesto a la violencia influye sobre la participación en comunidad, la acción colectiva y la membresía a partidos políticos.

Si bien las mediciones varían dependiendo de los estudios y la disposición de datos, las variables más usadas para dar cuenta de la participación política son: votación, interés en política y liderazgo comunitario. Es decir, se ha buscado medir variables de carácter electoral y no electoral, razón por la cual los individuos expuestos a la guerra buscan participar políticamente por medio de diferentes escenarios, no solo en las votaciones para elegir cargos de elección popular. Así también, los resultados indican que las mediciones sobre un mayor comportamiento político en estas variables no declinan en el tiempo (De Luca y Verpoorten, 2015).

Finalmente, es importante rescatar que los análisis desarrollados en estos países sugieren que la participación política aumenta en las zonas que fueron mayormente afectadas por la violencia (De Luca y Verpoorten, 2015). Con lo anterior, la pregunta de investigación planteada se enmarca en este cuerpo de estudio y busca llenar un vacío existente en la literatura nacional en materia de consecuencias del conflicto armado sobre las dinámicas sociales. La coyuntura de reducción de la violencia en Colombia entre 2012 y 2018 permite cuestionarse cuáles son las repercusiones de

haber estado expuesto al conflicto en la participación política, una vez que se reducen los hechos victimizantes sobre la población.

2. Metodología

Para determinar la influencia que tiene haber sufrido un hecho victimizante sobre la participación política se desarrolla un análisis individual, por lo tanto, se cuestiona cómo la afectación que sufren los individuos se relaciona con la participación. Primero, se estiman modelos para cada una de las variables dependientes con respecto a la variable independiente principal en cada año de las encuestas analizadas; luego se unen las bases de datos en cuestión con el fin de identificar posibles cambios entre un periodo de persistencia del conflicto respecto a uno en que disminuye; por último, debido a que la presencia de actores armados ha sido planteada como uno de los elementos que determina la participación política, se construye una variable que da cuenta de la presencia de actores armados en cada municipio.

Los datos analizados fueron extraídos del Barómetro de las Américas para los años 2011, 2016 y 2018 (Observatorio de la Democracia, s. f. a; s. f. b; s. f. c). Esta encuesta busca medir la opinión pública de los ciudadanos a partir de un método de muestreo probabilístico y estratificado. Su universo poblacional son los ciudadanos colombianos con un margen de error cercano a 2,5% en cada una de las encuestas.

Adicionalmente, debido a que la participación política no solo se manifiesta a partir del acto de votar, se tienen en cuenta tres variables dependientes: *votación*, *asistencia a cabildo abierto* y *participación en manifestaciones públicas*. La variable independiente principal es *afectación conflicto*, la cual se construye a partir de un conjunto de variables que indagan al individuo sobre la afectación que sufrió en el marco del conflicto armado.

2.1 Descripción de las variables

Debido a que la participación política no solo se manifiesta a partir del acto de votar, esta investigación tiene en cuenta tres variables dependientes: en primer lugar, se establece la variable *votación* que, en términos de la encuesta, se indaga con base en la pregunta: *¿votó usted en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2010/2014/2018?*

en segundo lugar, la variable asistencia a protesta pública se desarrolla a partir de la pregunta: *¿en los últimos doce meses ha participado en una manifestación o protesta pública?*; en tercer lugar, la variable asistencia a cabildos se mide a partir de la pregunta: *¿ha asistido a un cabildo abierto o una sesión municipal durante los últimos doce meses?*

La variable independiente principal que se tiene en cuenta es afectación del conflicto sobre el individuo —*afectación conflicto*—. Para el análisis individual, en el Barómetro de las Américas (Observatorio de la Democracia, s. f. a; s. f. b; s. f. c) hay un grupo de preguntas asociadas a la afectación del conflicto sobre el encuestado. Si bien se han realizado diferentes preguntas durante el desarrollo de esta encuesta en Colombia, se tienen en cuenta las cinco categorías que fueron vinculadas en la encuesta de 2018 y en la de 2016, al igual que las tres categorías en la de 2011. Para ello se preguntó al encuestado si por razones del conflicto fue afectado o no en alguna de las siguientes modalidades: i) pérdida o desaparición de algún familiar; ii) abandono del país de algún familiar; iii) abandono o refugio de algún familiar; iv) secuestro de algún familiar; y v) despojo de tierra a algún familiar. Vale la pena aclarar que se creó una variable a partir de la cual se identifique afectación de la violencia sobre los individuos sin distinguir el tipo de hecho, es decir, se agrupan los cinco hechos mencionados dentro de una variable para contrastar entre individuos afectados y no afectados por la violencia.

[187]

Según Miguel García y Carlos Cantor (2018), es posible establecer tres elementos por los cuales los individuos participan en política: recursos, motivaciones hacia la política —factores psicológicos— y el contexto en el que están enmarcados. En este sentido, dichos elementos dan cuenta de las variables de control que se usan en los modelos. Su propósito fundamental es aislar otras motivaciones que sustentan la participación política de la afectación a la violencia.

En primer lugar, los recursos dan cuenta de aspectos o elementos con los que cuentan los individuos para participar, por lo tanto, se incluyen las siguientes variables: i) individuo informado: *¿con qué frecuencia sigue las noticias, ya sea en la televisión, la radio, los periódicos o el internet?, ¿cómo se llama el actual presidente de los Estados Unidos de América?, ¿cuánto tiempo dura el periodo presidencial en Colombia?*; ii) educación: *¿cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó?*; iii) ingresos, para este caso se construyó un índice de riqueza como lo plantea el Proyecto de

Opinión Pública para América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), el cual consiste en aplicar el método de análisis de componentes principales (PCA) a un conjunto de bienes del hogar —nevera, teléfono celular, carro, lavadora, motocicleta, agua potable, cuarto de baño y computadora—, lo cual garantiza un indicador de bienestar económico, teniendo en cuenta la posesión de los bienes en cuestión (Córdova, 2009).

En segundo lugar, las motivaciones hacia el sistema político hacen referencia a las percepciones que tienen los individuos sobre la política del país. Para ello se incluyen las siguientes variables: i) interés en política: *¿qué tanto interés tiene usted en la política: mucho, algo, poco o nada?*; ii) simpatía con un partido político: *¿en este momento simpatiza con algún partido político?*; finalmente, el contexto se mide a partir de los datos extraídos del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, s. f.) sobre la cantidad de hechos asociados en los municipios del país.

2.2 Estadísticas descriptivas

Los datos descriptivos dan cuenta de una realidad histórica que ha afectado a Colombia, esto es, la baja participación política. Dicho aspecto se refleja en los pocos cambios que sufre la participación durante los años estudiados, lo cual se relaciona con la poca asistencia en el ámbito no electoral y la constante abstención electoral (véase tabla 1).

Tabla 1. Participación política, 2011, 2016 y 2018.

	Respuestas en cada categoría (%)		
	2011	2016	2018
Votación elecciones presidenciales*			
Sí votó	68,40	61,39	66,97
No votó	31,60	38,61	33,03
Cabildos abiertos, durante los últimos doce meses			
Sí asistió	7,03	11,1	9,7
No asistió	92,97	88,9	90,3
Manifestación o protesta pública, durante los últimos doce meses			
Sí asistió	6,92	10,07	11,14
No asistió	92,68	89,93	88,86

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c).

* Esta pregunta se formuló sobre las últimas elecciones presidenciales: para 2011, sobre las elecciones de 2010; para 2016, sobre las de 2014; y para 2018, las que se realizaron ese mismo año.

Con el fin de medir la presencia de actores armados en los municipios se creó una variable a partir de la cantidad de hechos registrados por el CNMH (s. f.) durante los cuatro años anteriores a la realización de la encuesta. Esto se debe a que la presencia e influencia de los actores armados está determinada y puede ser medida con base en las actuaciones que se llevan a cabo en los municipios. Dicho aspecto permite captar la presencia armada a partir de la violencia ejercida sobre la población e identificar la influencia que tiene sobre los individuos (véase tabla 2).

Tabla 2. Afectación de la violencia en el ámbito municipal.

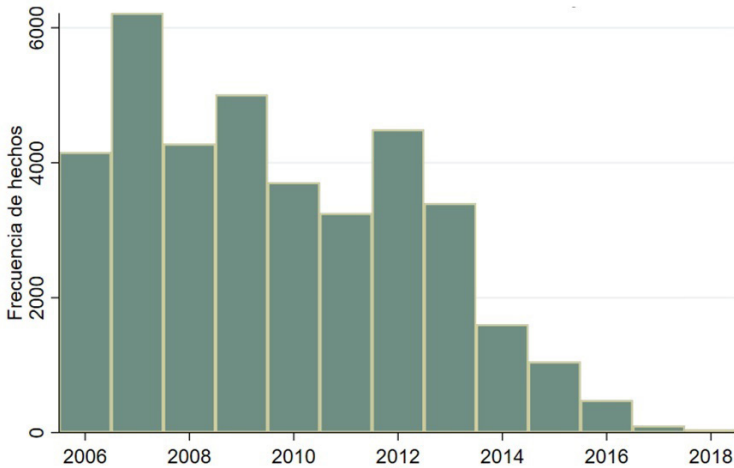
	Respuestas en cada categoría por conteo de hechos			
	Mayo 2007-junio 2011	Agosto 2012-julio 2016	Septiembre 2014-agosto 2018	Total
Total hechos	16 676	8082	2160	26 908
Acciones bélicas	3756	3742	620	8118
Asesinato selectivo	5554	1685	904	8143
Ataque poblaciones	3	7	0	10
Atentado terrorista	20	25	14	59
Daño bienes	1510	1518	330	3358
Desaparición forzada	4352	541	171	5064
Masacre	150	35	12	197
Secuestro	1331	529	109	1969

Fuente: elaboración propia a partir de CNMH (s. f.).

Durante los años estudiados hubo una reducción de la violencia, aspecto que resalta el hecho de que en un periodo de casi diez años la violencia se vio sustancialmente reducida. Esto se produjo, fundamentalmente, por el desarrollo de un escenario de desescalamiento del conflicto y las intenciones de pacificación del territorio por parte de los actores armados (véase gráfica 1).

La variable independiente principal se construyó con base en la agregación de las siguientes variables: *desaparición forzada*, *exilio*, *desplazamiento*, *secuestro* y *despojo de tierras*. La información contenida en la encuesta da cuenta de que un porcentaje cercano a 40% de los encuestados fueron afectados por alguna de ellas.

Gráfica 1. Frecuencia de hechos entre 2006 y 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de CNMH (s. f.).

Tabla 3. Afectación individual de la violencia.

	Respuesta en cada categoría (%)					
	2011*		2016		2018	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Total de personas afectadas	32,53	67,47	39,89	60,11	40,47	59,53
Desaparición forzada	24,57	75,43	28,50	71,50	22,88	77,12
Exilio	4,61	95,39	6,41	93,59	9,28	90,72
Desplazamiento	19,51	80,49	23,45	76,55	26,13	73,87
Secuestro			4,69	95,31	4,40	95,60
Despojo de tierra			15,24	94,76	19,87	80,13

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c).

* Para la encuesta de 2011 no se plantearon las preguntas asociadas a secuestro y despojo de tierras.

2.3 Modelo de estimación

El modelo de estimación a partir del cual se busca determinar la incidencia de la afectación en la participación es el modelo de probabilidad lineal (MPL). Este método es pertinente cuando se busca estimar los efectos marginales en una variable dependiente binaria y establecer términos de

interacción dentro de un modelo (Chatla y Shmueli, 2013). Por tanto, se tomaron tres variables dependientes a partir de un conjunto de individuos i , en determinados municipios m y, en los modelos que lo requirieron, asociados a un año a en específico: la variable $P_{i,m,a}$ hace referencia a la asistencia a manifestaciones públicas; la variable $V_{i,m,a}$ indica el voto para las elecciones presidenciales; y la variable $C_{i,m,a}$ da cuenta de la asistencia a reuniones de cabildo abierto o sesión municipal.

$$P_{i,m,a} = \alpha + \beta v_{i,m,a} + X'\theta + \mu_m + \varepsilon_{i,m,a}$$

$$V_{i,m,a} = \alpha + \beta v_{i,m,a} + X'\theta + \mu_m + \varepsilon_{i,m,a}$$

$$C_{i,m,a} = \alpha + \beta v_{i,m,a} + X'\theta + \mu_m + \varepsilon_{i,m,a}$$

En términos de las variables independientes, la variable $v_{i,m,a}$ hace referencia a la afectación que sufrió un individuo producto del conflicto armado; por su parte, la variable X contiene los grupos de variables asociados a recursos, motivaciones hacia la política y elementos sociodemográficos; finalmente, la variable μ da cuenta de los efectos fijos en el ámbito municipal, producto de aquellas variables que no pueden ser observadas.

3. Resultados

[191]

Teniendo en cuenta el análisis individual que se desarrolla en este artículo, se indaga respecto a cuál es la relación que tiene haber estado expuesto a un hecho victimizante respecto a las modalidades de participación política en cuestión. De igual manera, se busca establecer si existe un cambio en la participación política de estas personas debido al proceso de paz.

Como primera medida, se analiza, para cada uno de los años en cuestión, qué relación tiene haber estado expuesto al conflicto respecto a la participación política en las tres variables dependientes de interés; tanto para un periodo en que permanece el conflicto (2011), como en periodos de disminución de este (2016 y 2018). Frente al ajuste de los modelos se puede afirmar que son significativos y que las variables independientes explican la participación política. Los resultados presentados en la tabla 4 indican que, si un individuo ha sido afectado por el conflicto, aumenta la probabilidad de participar en política para los casos de protesta pública y asistencia a cabildos, respecto a quienes no fueron afectados. Estos resultados son aplicables a los años 2016 y 2018, en los que se experimentó una reducción en la violencia y en el accionar de los grupos armados.

Tabla 4. Modelo de probabilidad lineal para cada variable dependiente, 2011, 2016 y 2018.

	2011			2016			2018		
	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo
Afectación conflicto	0.024 (0.025)	-0.002 (0.014)	0.022 (0.015)	0.136*** (0.025)	0.065*** (0.020)	0.072*** (0.019)	0.015 (0.024)	0.042** (0.017)	0.055*** (0.016)
Individuo informado	0.050** (0.025)	0.015 (0.014)	0.001 (0.014)	0.083*** (0.026)	-0.026 (0.019)	-0.002 (0.017)	0.062** (0.024)	-0.004 (0.017)	-0.025* (0.015)
Educación	0.004* (0.002)	0.000 (0.001)	0.002* (0.001)	0.012*** (0.004)	0.003 (0.003)	0.005* (0.003)	0.010*** (0.004)	0.002 (0.002)	0.005** (0.002)
Índice de riqueza	0.010 (0.010)	0.019*** (0.006)	-0.001 (0.006)	0.010 (0.009)	-0.003 (0.007)	0.002 (0.007)	0.034*** (0.009)	-0.003 (0.006)	-0.010 (0.006)
Interés en política	0.045* (0.026)	0.056*** (0.016)	0.059*** (0.016)	0.095*** (0.027)	0.120*** (0.023)	0.036* (0.020)	0.107*** (0.025)	0.120*** (0.020)	0.053*** (0.017)
Simpatía partidista	0.144*** (0.027)	0.025 (0.018)	0.052*** (0.019)	0.169*** (0.028)	0.073*** (0.025)	0.075*** (0.025)	0.119*** (0.025)	0.054*** (0.021)	0.033* (0.018)
Edad en años cumplidos	0.009*** (0.001)	-0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.010*** (0.001)	-0.002*** (0.001)	0.002** (0.001)	0.006*** (0.001)	-0.002*** (0.001)	0.001 (0.000)
Género	0.058** (0.023)	-0.021 (0.013)	-0.015 (0.013)	0.046* (0.023)	-0.023 (0.017)	-0.023 (0.016)	0.022 (0.022)	-0.018 (0.015)	-0.027* (0.014)
Urbano-rural	-0.071** (0.032)	-0.019 (0.017)	0.009 (0.020)	0.009 (0.037)	-0.029 (0.027)	0.046 (0.029)	0.088** (0.036)	-0.008 (0.022)	0.063** (0.028)
Efectos fijos municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observaciones	1481	1482	1465	1508	1520	1501	1625	1624	1604
Pseudo R ²	0.156	0.107	0.080	0.204	0.115	0.113	0.155	0.116	0.160

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c). *** p<0.01 ** p<0.05 * p<0.1. Nota: errores estándar entre paréntesis.

Debido a que para construir la variable sobre exposición a la violencia se agruparon las respuestas individuales de los tipos de hechos victimizantes, es necesario identificar si alguno de estos influye en mayor medida sobre las variables de participación política. Esto puede ser causa de la heterogeneidad que presenta el grupo de afectados por la violencia debido a la multiplicidad de acciones a las que han estado expuestos. Para ello se construyeron modelos en los que la variable independiente principal es el tipo de hecho particular al que estuvo expuesto el individuo (véanse tablas 5, 6 y 7).¹ No fue posible establecer que algún tipo de hecho afectara en mayor medida o fuese más determinante respecto a la participación en alguno de los mecanismos estudiados. Por lo tanto, no hay evidencia que sustente una posible diferenciación frente a cómo algún tipo de hecho en específico puede influir en la participación política para el caso de las variables dependientes estudiadas.

Tabla 5. Modelo de probabilidad lineal por tipo de hecho, 2011.

Tipo de hecho	Votación	Protesta	Cabildo
Desaparición	0.043 (0.027)	-0.009 (0.015)	0.017 (0.017)
Exilio	0.038 (0.052)	0.002 (0.036)	0.135*** (0.048)
Desplazamiento	-0.030 (0.029)	0.011 (0.018)	0.025* (0.019)

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a). *** $p < 0.01$
** $p < 0.05$ * $p < 0.1$. Nota: errores robustos estándar entre paréntesis.

[193]

Tabla 6. Modelo de probabilidad lineal por tipo de hecho, 2016.

Tipo de hecho	Votación	Protesta	Cabildo
Desaparición	0.097*** (0.028)	0.049** (0.023)	0.070*** (0.023)
Exilio	0.027 (0.045)	-0.013 (0.034)	0.079* (0.042)
Desplazamiento	0.109*** (0.028)	0.045** (0.022)	0.083*** (0.022)

¹ Cada celda incluye un modelo de regresión en el que la variable dependiente es el respectivo tipo de participación política analizado y la variable independiente principal es el tipo de hecho victimizante. Cada modelo incluye variables de control y efectos fijos por municipio.

Tabla 6. (Continuación).

Tipo de hecho	Votación	Protesta	Cabildo
Secuestro	0.072 (0.052)	0.065 (0.047)	0.023 (0.041)
Despojo	0.068** (0.031)	0.078*** (0.025)	0.040* (0.022)

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. b). *** $p < 0.01$
** $p < 0.05$ * $p < 0.1$. Nota: errores robustos estándar entre paréntesis.

Tabla 7. Modelo de probabilidad lineal por tipo de hecho, 2018.

Tipo de hecho	Votación	Protesta	Cabildo
Desaparición	0.005 (0.026)	0.051** (0.021)	0.042** (0.019)
Exilio	0.012 (0.038)	0.046 (0.032)	0.081** (0.032)
Desplazamiento	0.012 (0.025)	0.043** (0.019)	0.053*** (0.018)
Secuestro	0.056 (0.050)	-0.007 (0.043)	0.113*** (0.048)
Despojo	-0.041 (0.028)	0.003 (0.021)	0.073*** (0.021)

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. c). *** $p < 0.01$
** $p < 0.05$ * $p < 0.1$. Nota: errores robustos estándar entre paréntesis.

Hasta este punto se puede identificar que existe una relación entre haber estado expuesto a la violencia y el aumento de la probabilidad de ser parte de espacios de participación política no electoral; sin embargo, esto se analiza teniendo en cuenta cada una de las encuestas analizadas por separado, por lo que se establece una relación por cada año y no se identifica un posible cambio entre un periodo de reducción de la violencia frente a un periodo en que se mantienen las hostilidades. De ahí que se haga necesario construir una estrategia que logre captar posibles cambios en la participación de los individuos afectados, producto de eventos que puedan transformar las dinámicas del conflicto.

El desarrollo del proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional consolidó un periodo de desescalamiento del conflicto, razón por

la cual se hace necesario determinar si la participación política cambia en sus diferentes manifestaciones después de 2016, tras la firma el Acuerdo de paz, y desde 2012, cuando se inició el proceso. En este sentido, se generó una variable de interacción por año para identificar si al cambiar de un periodo a otro la probabilidad de participar en política también varía. Vale la pena aclarar que se analiza el periodo en cuestión porque, si bien el Acuerdo de paz fue suscrito en 2016, la transición y consolidación hacia un periodo de reducción de violencia y desescalamiento del conflicto se solidificó durante los años que antecedieron a la firma.

Como se puede observar en la tabla 8, al unir las bases de 2018 y 2016 —periodo de reducción de la violencia—, así como las bases de 2018 y 2011 y, las de 2016 y 2011, hay un aumento en la participación en espacios de participación no electoral desde 2011 hasta 2016 y 2018, mientras que hay una reducción en la probabilidad de asistir al proceso electoral presidencial durante este mismo periodo.

Tabla 8. Interacción de los modelos de probabilidad lineal por tipo de hecho, año antes y después del Acuerdo de paz.

Tipo de hecho	2011-2016			2011-2018			2016-2018		
	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo
Año	-0.079*** (0.02)	0.073*** (0.01)	0.046*** (0.01)	-0.031* (0.02)	0.042*** (0.01)	0.031*** (0.01)	0.072*** (0.02)	0.038*** (0.01)	0.049*** (0.01)
Afectación conflicto	0.065*** (0.02)	0.011 (0.011)	0.043*** (0.01)	0.02 (0.02)	0.022** (0.01)	0.029*** (0.01)	0.045*** (0.016)	-0.034*** (0.01)	-0.021** (0.01)
Variables de control	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
N	2989	3002	2966	3106	3106	3069	3133	3144	3105
Pseudo R ²	0.1179	0.0901	0.0741	0.0862	0.0922	0.0628	0.1116	0.0905	0.077

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c).

*** $p < 0.01$ ** $p < 0.05$ * $p < 0.1$. Nota: errores robustos estándar entre paréntesis.

Así también, al usar la técnica de análisis factorial (véase tabla 9) es posible afirmar que la interacción entre afectación por el conflicto y

un cambio de periodo resulta ser significativa para las tres modalidades estudiadas.

Tabla 9. Interacción de los modelos de probabilidad lineal por tipo de hecho, año antes y después del proceso y el Acuerdo de paz.

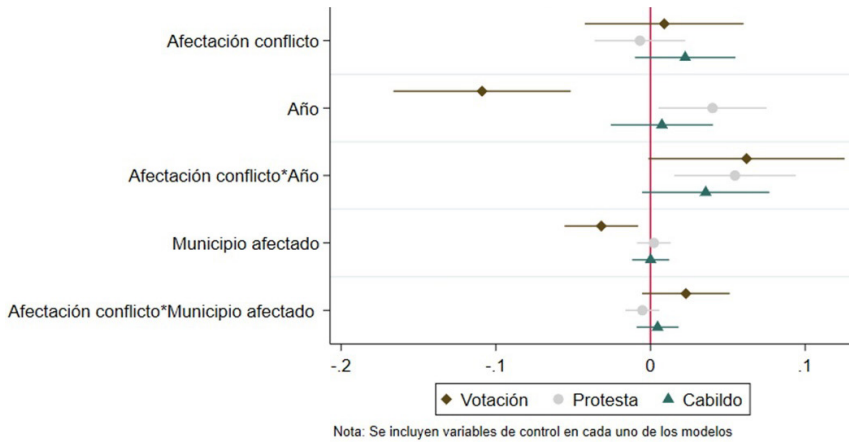
Tipo de hecho	2011-2016			2011-2018			2016-2018		
	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo
Afectación conflicto	0.023 (0.025)	-0.010 (0.014)	0.025 (0.015)	0.022 (0.025)	-0.007 (0.014)	0.024 (0.015)	0.125*** (0.024)	0.062*** (0.019)	0.070*** (0.018)
Año	-0.155*** (0.053)	0.004 (0.032)	-0.002 (0.032)	-0.059 (0.100)	0.077 (0.057)	-0.017 (0.059)	0.129*** (0.045)	-0.032 (0.034)	-0.020 (0.031)
Afectación conflicto ² año	0.099*** (0.035)	0.061** (0.024)	0.053** (0.024)	-0.007 (0.035)	0.064*** (0.023)	0.019 (0.022)	-0.104*** (0.033)	-0.019 (0.025)	-0.017 (0.023)
Municipio afectado ³ año	-0.055 (0.137)	-0.108 (0.085)	-0.041 (0.093)	0.027 (0.274)	0.149 (0.159)	-0.006 (0.165)	0.041 (0.059)	0.016 (0.046)	-0.000 (0.039)
Municipio afectado	-0.031* (0.017)	-0.011 (0.009)	0.001 (0.009)	-0.022 (0.014)	0.003 (0.007)	-0.003 (0.007)	0.045 (0.035)	-0.016 (0.025)	-0.003 (0.023)
Variables de control	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Efectos fijos por municipio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
N	2989	3002	2966	3106	3106	3069	3133	3144	3105
Pseudo R ²	0.172	0.105	0.095	0.138	0.103	0.120	0.158	0.102	0.112

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c) y de CNMH (s.f.). *** p< 0.01 ** p< 0.05 *p<0.1. Nota: errores estándar entre paréntesis.

² Debido a que fue necesario unir las dos bases de datos y que en la encuesta del 2011 no se preguntó a los individuos sobre su afectación respecto a secuestro y despojo, esta variable se construyó con las variables desaparición, exilio y desplazamiento de los dos años en cuestión, razón por la cual se excluyeron las variables secuestro y despojo en las encuestas del 2016 y 2018.

³ La variable está estandarizada, quiere decir que su unidad de medida son desviaciones estándar.

Gráfica 2. Estimaciones de interacción 2011, 2016 y 2018.

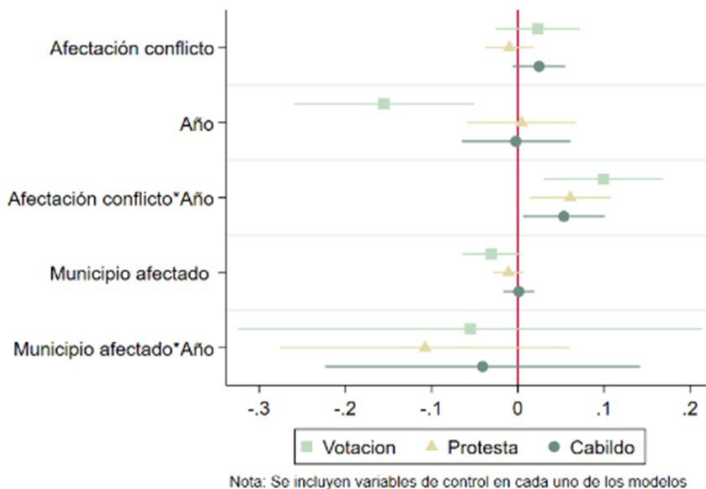


Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c) y de CNMH (s. f.).

En las gráficas 3 y 4, para los modelos sobre votación, se puede identificar que la probabilidad de votar en elecciones presidenciales en 2014 fue mayor que en las elecciones de 2010. A la par de esto, la variable asistencia a protesta pública presenta un aumento significativo desde 2011 hasta 2016 y 2018. Por su parte, la variable cabildo abierto aumenta entre 2011 y 2016, pero no hay evidencia estadística para establecer un cambio entre 2011 y 2018.

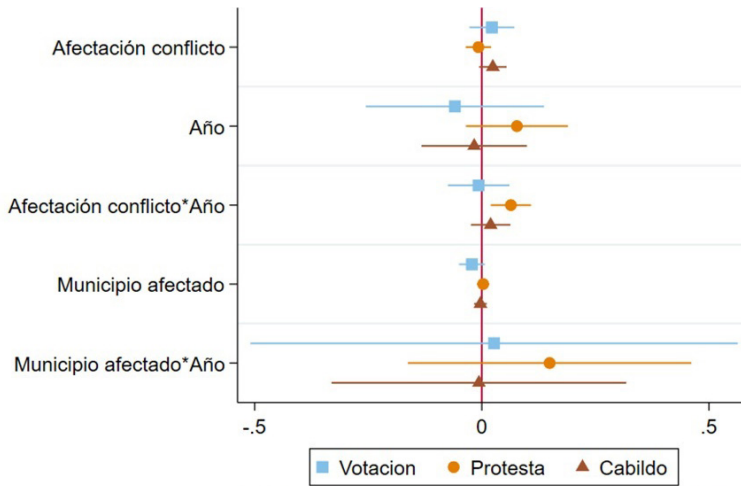
[197]

Gráfica 3. Estimación de interacción 2011-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c) y de CNMH (s. f.).

Gráfica 4. Estimación de interacción 2011-2018.



Nota: Se incluyen variables de control en cada uno de los modelos

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c) y de CNMH (s. f.).

[198]

Debido a que la literatura asociada a participación política y afectación por la violencia ha logrado establecer que en Colombia la presencia de actores armados determina y está relacionada con la participación, es necesario identificar si al introducir esta variable en el marco de un periodo de reducción de la violencia el supuesto se mantiene. Para ello, a estos modelos se les incluye una variable independiente que toma en cuenta la cantidad de hechos presentados cuatro años antes a la realización de la encuesta en el municipio al que pertenece cada una de las observaciones que están en el Barómetro de las Américas. Teniendo en cuenta la tabla 6, en periodos donde persiste la violencia —cuatro años antes a la realización de la encuesta de 2011—, la presencia de actores armados influye en las tres modalidades de participación. Esto también se puede corroborar en las gráficas 3 y 4 debido a que, al construir una interacción entre municipios afectados por actores armados con respecto a un cambio de periodo por el Acuerdo de paz, no se encuentra evidencia estadística para afirmar que la presencia de actores armados haya cambiado la participación política de los individuos que viven en dichos municipios. En consecuencia, para el caso de la encuesta del 2011 (véase tabla 10), a medida que se presentan más acciones de actores armados en un municipio, la probabilidad de asistir a espacios de participación política disminuye. Frente a esto, en periodos de reducción de la violencia la presencia de actores armados no resulta

ser significativa, es decir, no influye en la participación política en las tres modalidades.

Tabla 10. Modelo de probabilidad lineal para cada año y para cada variable dependiente.

Tipo de hecho	2011			2016			2018		
	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo	Votación	Protesta	Cabildo
Afectación conflicto	0.026 (0.024)	-0.002 (0.014)	0.027* (0.015)	0.124*** (0.024)	0.048** (0.018)	0.062*** (0.018)	0.025 (0.023)	0.032** (0.016)	0.045*** (0.016)
Municipio afectado ⁴	-0.069*** (0.012)	-0.012*** (0.004)	-0.010* (0.017)	-0.012 (0.011)	-0.018** (0.009)	-0.012 (0.009)	-0.011 (0.010)	0.006 (0.008)	-0.005 (0.007)
Variables de control	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
N	1477	1478	1461	1519	1531	1512	1625	1624	1604
Pseudo R2	0.1378	0.0470	0.0391	0.1637	0.0712	0.0623	0.1088	0.0692	0.0539

Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de la Democracia (s. f. a; s. f. b; s. f. c) y de CNMH (s. f.). *** $p < 0.01$ ** $p < 0.05$ * $p < 0.1$. Nota: Errores robustos estándar entre paréntesis.

[199]

4. Análisis y discusión

Los resultados descritos entrañan una serie de consecuencias analíticas y teóricas: i) en periodos de reducción de la violencia, haber sido afectado por un hecho victimizante está relacionado con un aumento en la asistencia a espacios de participación no electoral; ii) los espacios de participación que permiten la integración como grupo de las personas afectadas y que garantizan la posibilidad de reivindicar sus derechos resultan ser significativos en un periodo de reducción de la violencia; iii) la reducción de la violencia y sus respectivas consecuencias, tales como la reactivación de los espacios democráticos y la generación de exigencias por parte de las víctimas, conllevan a que se incremente la asistencia a espacios de participación política no electoral; y iv) para las personas afectadas por el conflicto, la votación en elecciones presidenciales está condicionada

⁴ La variable está estandarizada, quiere decir que su unidad de medida son desviaciones estándar.

por coyunturas electorales a partir de las cuales puedan vincularse y verse representadas en las discusiones de las élites políticas.

Los resultados sugieren que existe una relación positiva y significativa entre ser afectado por la violencia y asistir a mecanismos de participación no electoral en periodos de reducción de la violencia. Esto contrasta con el hecho de que, con excepción de las elecciones de 2014, no se pudo evidenciar una relación entre ser afectado por la violencia y la participación electoral, ni en un periodo de persistencia de la violencia y tampoco en donde se reduce. La razón de esto consiste en que los fundamentos que tienen en sí mismos los tipos de participación conllevan a que las personas afectadas participen más en ciertos espacios. Por tal razón, la elección de participar en determinados mecanismos está relacionada con un contexto particular y con orientaciones determinadas dentro de los grupos y las características que rodean al individuo (Dalton, 2014).

[200] Los individuos afectados tienden a consolidar una cohesión interna y a generar relaciones intergrupales más sólidas respecto a las relaciones extragrupalas. En situaciones de conflicto los grupos consolidan actitudes centradas en exaltar y fomentar sus principios, visiones y creencias en detrimento de los grupos antagónicos (Alzate, Durán y Sabucedo, 2009). El cabildo abierto permite posicionar a título personal, pero en nombre de una comunidad, la exigencia del cumplimiento de los derechos por parte del Estado. Esto implica contraponer una postura frente a otros grupos o decisiones institucionales en entidades político-administrativas. Por su parte, las manifestaciones son una expresión en sí misma que presenta un antagonismo y un distanciamiento frente a las acciones de los gobiernos (Silva, 2015). Dichos mecanismos enaltecen y posicionan perspectivas de grupo, las cuales se pueden contraponer a sus visiones y planteamientos de interés. En suma, sufrir una experiencia traumática, como lo es la exposición a la guerra, genera una narrativa social dentro de los grupos afectados que conlleva a un cuestionamiento respecto a «quiénes somos nosotros» después de los eventos traumáticos, qué principios deberían guiar la sociedad y cuál es el significado del trauma (Aldwin y Levenson, 2004; Voors et al., 2012).

El conflicto armado en Colombia ha generado la consolidación de grupos que buscan desarrollar una visión intergrupala para fomentar su perspectiva y su punto de vista sobre cómo debe ser el mundo y el contexto particular en que están inmersos. Las víctimas buscan posicionarse como

un sujeto político que reivindica sus propios derechos frente a amenazas externas (Delgado, 2011). Son precisamente las afectaciones y amenazas provenientes de grupos externos lo que contribuye a consolidar una cohesión intergrupala que genera una perspectiva de grupo con intereses frente al sistema. Esto suscita sentimientos de identidad que los refuerzan como un grupo con objetivos claros y definidos frente al Estado y a los victimarios (Tapia, 2019). Incluso, la construcción de sujetos políticos y de una identidad social no solo se da en un ámbito general de personas afectadas por la violencia, es posible identificar una consolidación desde lo local, como es el caso de las organizaciones de mujeres, desplazados, campesinos cocaleros, víctimas de secuestro, entre otros grupos específicos (Ramírez, 2017). El desarrollo del proceso de paz se convirtió en un escenario de interés que fomentó las acciones políticas para garantizar la autonomía de los asuntos civiles en las comunidades y establecer una mayor responsabilidad por parte de los actores armados que influyeron en el periodo de guerra (Justino, 2019).

El cabildo abierto y las manifestaciones aumentan en periodos de disminución de la violencia, dado que son escenarios en los cuales los individuos pueden reclamar sus derechos históricamente vulnerados. Debido a la permanencia constante de la guerra en los territorios, el proceso de paz generó una expectativa frente a las necesidades desatendidas por parte del Estado (Bulla, González y Zapata, 2017). Adicionalmente, en Colombia gran parte de los conflictos sociales han sido expresados por la vía armada, empero, con el fin de la guerra se ha esperado que las reivindicaciones sociales se manifiesten por vías democráticas, como lo son la protesta o el cabildo (Lalinde, 2019).

En contraste con las variables asociadas a cabildo abierto y protesta pública, la variable votación a elecciones presidenciales solo resultó ser significativa en 2016. Como primera medida, es necesario aclarar que en la encuesta realizada por el Barómetro de las Américas (Observatorio de la Democracia, 2016) en dicho año se preguntó por la votación en primera vuelta presidencial en las elecciones de 2014. Estas elecciones presentan una particularidad, la competencia electoral no estuvo centrada en una división ideológica, sino que se basó en el manejo del conflicto armado interno dentro de las élites políticas (Botero, 2018). Se desarrolló un debate político-electoral frente a cómo sería el país en torno al proceso de paz, aspecto que posicionó visiones ideológicas de aquellos que estaban a favor

[201]

o en contra de las negociaciones llevadas a cabo en La Habana. Esto explica que la variable afectación sea significativa y tenga una relación sustancial con las elecciones de 2014.

Las personas afectadas por la violencia estuvieron vinculadas al proceso electoral y asumieron posiciones definidas en las elecciones, teniendo en cuenta su punto de vista frente al proceso de paz y la consolidación de perspectivas que resignificaban su identidad en la contienda electoral.⁵ En todo caso, para 2018 la participación electoral no resultó ser significativa, lo cual da cuenta de un bajo interés por parte de las víctimas frente a mecanismos que no inciden de manera directa en su realidad.

Parte de las políticas que se han desarrollado en otros países en periodos de posguerra se centran en construir mecanismos de descentralización que fortalezcan la participación en el ámbito local. Esta descentralización no consiste simplemente en ampliar los escenarios electorales locales, implica que los ciudadanos afectados participen en temas de organización fiscal, desarrollo de programas y temas de interés para los grupos locales (Edwards, Yilmaz y Boex, 2015). En países africanos se ha podido identificar que, ante la falta de capacidad por parte del Estado para generar políticas sociales durante y después de la guerra, la descentralización desempeña un rol significativo en la articulación de los ciudadanos y las autoridades locales para reconstruir las instituciones estatales (Sacks y Larizza, 2012). Específicamente, los grupos afectados por la violencia desarrollan una articulación que fomenta la descentralización de las decisiones y políticas del Estado. Estos resultados corroboran el hecho de que los grupos afectados tienen mayor interés y consideran más relevante los mecanismos de participación política de incidencia local, al igual que aquellos mecanismos que permiten reivindicar sus perspectivas como grupo.

Por otra parte, el hecho de que la variable afectación individual solo resulte ser significativa en una de las elecciones presidenciales analizadas implica que la participación de las víctimas está condicionada a la discusión electoral y a la resignificación de sus visiones en el ámbito electoral.

⁵ Juan Manuel Santos logró constituir una nueva coalición que reunió sectores sociales a favor del proceso de paz: víctimas, afro, LGBTI, entre otros (La Silla Vacía, 2014, junio 16). Muchas acciones políticas de la contienda electoral estuvieron guiadas a buscar el apoyo de las víctimas, tal es el caso de los anuncios y acuerdos hechos desde la Mesa de Conversación en La Habana mientras se desarrollaba la campaña electoral (Wallace, 2014, junio 7).

Fomentar discusiones que los vinculen como grupo en los escenarios electorales es una herramienta a partir de la cual pueden interesarse por los espacios de carácter político electoral.

Sumado a esto, las diferencias ideológicas entre los partidos y la oferta electoral son aspectos contextuales transcendentales que influyen en la decisión individual de votar (Caul y Anderson, 2011). Por tal razón, en un periodo de posguerra se requiere reestructurar los procesos y dinámicas electorales, esto es, el contexto que permite llevar a cabo la votación. En ciertos países se ha identificado que la violencia implica un colapso de la infraestructura local, inseguridad al momento de votar debido a la persuasión de actores externos y temores por el retorno de la violencia (De Luca y Verpoorten, 2015).

Estos elementos son importantes ya que, si bien los grupos afectados son más propensos a participar en mecanismos no electorales, la realidad del sistema político colombiano implica que gran parte de las transformaciones y de la toma de decisiones se da en el ámbito electoral. Por lo tanto, reestructurar las dinámicas y procesos electorales en los espacios afectados por la violencia es un elemento fundamental para que las personas que han sufrido hechos victimizantes logren influir en la toma de decisiones.

[203]

Conclusiones

La reducción de la violencia y las acciones para consolidar un periodo de posacuerdo y desescalamiento del conflicto, tales como el proceso de paz, transforman la participación política de los individuos afectados. En un periodo de reducción de la violencia, las variables asociadas a participación política no electoral resultan ser significativas. En este sentido, mecanismos de participación política que construyen una visión de grupo y resignifican perspectivas de carácter local, tales como el cabildo abierto y las manifestaciones, toman relevancia para las personas afectadas en un contexto de reducción de la violencia. Esto se explica porque los individuos buscan construir relaciones intergrupales y espacios en los que reivindiquen su condición a la par de otras personas con características similares. De igual manera, el desarrollo y la consolidación del proceso de paz constituyó un escenario de deliberación y cuestionamiento que tuvo como resultado el aumento de las demandas ciudadanas y, con ello, un mayor impulso en el uso de mecanismos de participación que permitan consolidar las demandas provenientes de la población afectada por el conflicto.

Fue posible identificar una influencia positiva de la afectación individual en la participación electoral para el caso de las elecciones presidenciales de 2014. Esto se explica debido al contexto político y electoral, el cual estuvo determinado por la concepción y posición de los candidatos frente al proceso de paz; sin embargo, dicho elemento no se mantuvo en las elecciones de 2018 y tampoco se identificó en las elecciones de 2010. Esto indica que la participación electoral en el ámbito nacional para las personas afectadas por el conflicto armado se relaciona con la posibilidad de ver reflejados sus intereses y posicionar sus perspectivas en el ámbito electoral.

Ahora bien, los resultados dan cuenta de que hay una intención como grupo por parte de las víctimas de consolidar un sujeto político desde los escenarios locales. Las acciones políticas y administrativas provenientes del proceso de paz han impulsado y reactivado la participación de los grupos afectados por la violencia para buscar influir en la toma de decisiones. Si bien es necesario aclarar que la actividad política de las personas afectadas por el conflicto no inició con el proceso en cuestión, estos instrumentos sí explican la significancia de las variables asociadas a participación no electoral. Problemáticas y conflictos históricamente inadvertidos se reactivan debido a una apertura democrática y de debate público que permite establecer cuestionamientos desde los grupos de interés, como las víctimas hacia el Estado. Por tal razón, la asistencia a cabildos abiertos y protestas públicas da cuenta de un caso particular en que las personas afectadas buscan influir sobre las problemáticas que los afectan como grupo.

Por último, si bien el país experimentó un periodo en la reducción de la violencia y en el control territorial de los grupos armados durante el periodo de tiempo en el que se llevó a cabo el proceso de paz, los años posteriores pueden sufrir una transformación sobre las dinámicas de la violencia. La evidencia sugiere que en los años posteriores a la firma de acuerdos de paz y de la reducción significativa de la violencia estos factores se recrudecen y dejan de tener un conducto político, debido a la introducción del crimen organizado en las zonas afectadas (Von Einsiedel *et al.*, 2017). Colombia no ha estado exenta de esta realidad, las disputas entre grupos armados ilegales se han intensificado en las zonas de disputa debido al reordenamiento que produjo el desarme de las FARC-EP (Garzón y Silva, 2019). En este sentido, los resultados que se encuentran en esta investigación son aplicables a un periodo específico de tiempo en el que la violencia se vio significativamente reducida. Una pregunta que es necesario

[204]

plantear ahora es cómo influye el reordenamiento de las dinámicas de la guerra en la participación política. Esto lleva directamente a indagar si los actores armados tienen intenciones de transformar los comportamientos políticos de los individuos, entre otros elementos.

Referencias bibliográficas

1. Aldwin, Carolyn M. & Levenson, Michael R. (2004). Posttraumatic Growth: A Developmental Perspective. *Psychological Inquiry*, 15 (1), pp. 19-22. https://doi.org/10.1207/s15327965pli1501_02
2. Alzate, Mónica; Durán, Mar y Sabucedo, José. (2009). Población civil y transformación constructiva de un conflicto armado interno: aplicación al caso colombiano. *Universitas Psychologica*, 8 (3), pp. 703-720.
3. Arjona, Ana. (2014). Wartime Institutions: A Research Agenda. *Journal of Conflict Resolution*, 58 (8), pp. 1360-1389. <https://doi.org/10.1177/0022002714547904>
4. Bauer, Michal et al. (2016). Can War Foster Cooperation? *Journal of Economic Perspectives*, 30 (3), pp. 249-274. <https://doi.org/10.1257/jep.30.3.249>
5. Bellows, John & Miguel, Edward. (2009). War and local collective action in Sierra Leone. *Journal of Public Economics*, 93 (11-12), pp. 1144-1157. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.012>
6. Berrío, Julián. (2013). Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? *Revista de Derecho Público*, 31 (1). <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.31.2013.06>
7. Blattman, Christopher & Miguel, Edward. (2010). Civil War. *Journal of Economic Literature*, 48 (1), pp. 3-57. <https://doi.org/10.1257/jel.48.1.3>
8. Blattman, Christopher. (2009). From Violence to Voting : War and Political Participation in Uganda. *American Political Science Review*, 103 (2), pp. 231-247. <https://doi.org/10.1017/S0003055409090212>
9. Botero, Felipe. (2018). Competencia desde la derecha. Las elecciones nacionales del 2014 y el sistema de partidos. En: Botero, Felipe; García, Miguel y Wills, Laura (eds.). *Polarización y posconflicto: las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017* (pp. 11-28). Bogotá, D. C.: Uniandes. <https://doi.org/10.30778/2018.25>
10. Bulla, Patricia; González, Paola y Zapata, Oswaldo. (2017). *¿Dónde, cómo, quiénes y por qué se movilizan los colombianos? Preparémonos para una protesta social amplia y menos violenta*. Bogotá, D. C.: FIP.
11. Caul, Miki & Anderson, Christopher. (2011). Electoral Supply and Voter Turnout. In: Dalton, Russel & Anderson, Christopher (Eds.). *Citizens, Context, and Choice. How Context Shapes Citizens' Electoral Choices* (pp. 33-54). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599233.003.0010>

[205]

12. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (s. f.). Observatorio de Memoria y Conflicto. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/>

13. Chatla, Suneel & Shmueli, Galit. (2013). Linear Probability Models (LPM) and Big Data: The Good, the Bad, and the Ugly. *Indian School of Business Research Paper Series*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2353841>

14. Córdova, Abby. (2009). Methodological Note: Measuring Relative Wealth using Household Asset Indicators. *Americas Barometer Insights*, 6. https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0806en_v2.pdf

15. Dalton, Russel. (2014). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Thousand Oaks: Sage.

16. De Luca, Giacomo & Verpoorten, Marijke. (2015). Civil War and Political Participation: Evidence from Uganda. *Economic Development and Cultural Change*, 64 (1), pp. 113-141. <https://doi.org/10.1086/682957>

17. Delgado, Mariana. (2011). Las víctimas como sujetos políticos en el proceso de justicia y paz en Colombia: discursos imperantes y disruptivos en torno a la reconciliación, la verdad, la justicia y la reparación. (Tesis inédita de doctorado). Flacso México, México, D. F.

18. Edwards, Benjamin; Yilmaz, Serdar & Boex, Jamie. (2015). Decentralization as a Post-Conflict Strategy: Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone. *Public Administration and Development*, 35, pp. 46-60. <https://doi.org/10.1002/pad.1707>

19. Gáforo, Margarita; Ibañez, Ana Maria & Justino, Patricia. (2014). Collective Action and Armed Group Presence in Colombia. *Documentos CEDE*, (2014-28). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2489128>

20. Gallego, Jorge. (2011). Civil Conflict and Voting Behavior: Evidence from Colombia. *SSRN*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1911983>

21. García, Miguel y Cantor, Carlos. (2018). Hechos recurrentes, fenómenos diferentes. Abstención electoral y voto en blanco en las elecciones presidenciales del 2014. En: Botero, Felipe; García, Miguel y Wills, Laura (eds.). *Polarización y posconflicto: las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017* (pp. 209-226). Bogotá, D. C.: Uniandes.

22. Garzón, Juan Carlos y Silva, Ángela. (2019). *La fragilidad de la Transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. Bogotá, D. C.: FIP.

23. Gilligan, Michael; Pasquale, Benjamin & Samii, Cyrus. (2014). Civil War and Social Cohesion: Lab-in-the-Field Evidence from Nepal. *American Journal of Political Science*, 58 (3), pp. 604-619. <https://doi.org/10.1111/ajps.12067>

24. Gneezy, Ayelet & Fessler, Daniel M. T. (2012). Conflict, Sticks and Carrots: War Increases Prosocial Punishments and Rewards. *Proceedings of the Royal Society*, 279 (1727), pp. 219-223. <https://doi.org/10.1098/rspb.2011.0805>

25. Grosjean, Pauline. (2014). Conflict and Social and Political Preferences: Evidence from World War II and Civil Conflict in 35 European Countries. *Comparative Economic Studies*, 56, pp. 424-451. <https://doi.org/10.1057/ces.2014.2>

26. Justino, Patricia. (2019). Civilian Action in Conflict Settings: The Case of Colombia. *Institute of Development Studies Bulletin*, 50 (3), pp. 95-112. <https://doi.org/10.19088/1968-2019.132>

27. Kreiman, Guillermo & Masullo, Juan. (2020). Who Shot the Bullets? Exposure to Violence and Attitudes Toward Peace: Evidence from the 2016 Colombian Referendum. *Latin American Politics and Society*, 62 (4), pp. 24-49. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.14>

28. La Silla Vacía. (2014, junio 16). Las siete grandes conclusiones de la victoria de Santos. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/las-siete-grandes-conclusiones-de-la-victoria-de-santos>

29. Lalinde, Sebastián. (2019). *Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Dejusticia.

30. Observatorio de la Democracia. (2016). *Barómetro de las Américas Colombia. Reporte 2016*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes. <https://obsdemocracia.org/wp-content/uploads/2021/06/USAID - Compilado informes 02.pdf>

31. Observatorio de la Democracia. (s. f. a). Encuestas. Datos. Barómetro de las Américas, 2011. <https://obsdemocracia.org/encuestas/>

32. Observatorio de la Democracia. (s. f. b). Encuestas. Datos. Barómetro de las Américas, 2016. <https://obsdemocracia.org/encuestas/>

33. Observatorio de la Democracia. (s. f. c). Encuestas. Datos. Barómetro de las Américas, 2018. <https://obsdemocracia.org/encuestas/>

34. Ramírez, María Clemencia. (2017). Las conversaciones de paz en Colombia y el reconocimiento de los cultivadores de coca como víctimas y sujetos de derechos diferenciados. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 42 (3), pp. 350-374. <https://doi.org/10.1080/08263663.2017.1379135>

35. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). *Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas*. Bogotá, D. C.: Registraduría Nacional del Estado Civil.

36. Sacks, Audrey & Larizza, Marco. (2012). Why Quality Matters. Rebuilding Trustworthy Local Government in Post-Conflict Sierra Leone. *Policy Research Working Paper*, 6021. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6021>

37. Salas, Luis Gabriel; Wolff, Jonas y Camelo, Fabián Eduardo. (2018). Dinámicas territoriales de la violencia y del conflicto armado antes y después del acuerdo de paz con las FARC-EP. *Documento de Trabajo Capaz*, 1. <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2018/11/Capaz-7-baja.pdf>

38. Sánchez, Francisco y Leyva, Oswaldo. (2015). Participación política y el ejercicio del poder. En: *Ciencia olítica: perspectiva multidisciplinaria* (pp. 67-81). México, D. F.: Tirant lo Blanch.

[207]

39. Silva, Eduardo. (2015). Social Movements, Protest, and Policy. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 100 (1), pp. 27-39. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10122>

40. Tapia, Nadia. (2019). The Category of Victim "From Below": the Case of the Movement of Victims of State Crimes (MOVICE) in Colombia. *Human Rights Review*, 20, pp. 289-312. <https://doi.org/10.1007/s12142-019-00558-w>

41. Torres, Ana Patricia. (2013). Abstención electoral en Colombia. Desafección política, violencia política y conflicto armado. *Cuadernos de Investigación, Universidad Complutense de Madrid*. https://politicasysociologia.ucm.es/data/cont/docs/21-2016-12-21-CI12_W_Ana_Patricia_Torres.pdf

42. Villa, Juan David. (2013). Consecuencias psicosociales de la participación en escenarios de justicia transicional en un contexto de conflicto, impunidad y no-transición. *El Ágora USB*, 13 (2), pp. 307-338. <https://doi.org/10.21500/16578031.108>

43. Von Einsiedel, Sebastian et al. (2017). Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict. *United Nations University Centre for Policy Research Occasional Paper 1*. https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1558/OC_01-MajorRecentTrendsInViolentConflict.pdf

44. Voors, Maarten J. et al. (2012). Violent Conflict and Behavior: A Field Experiment in Burundi. *American Economic Review*, 102 (2), pp. 941-964. <https://doi.org/10.1257/aer.102.2.941>

45. Wallace, Arturo. (2014, junio 7). Las FARC y las víctimas: un anuncio histórico en época electoral. *BBC*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140607_colombia_farc_anuncio_victimtas_paz_reeleccion_aw

46. Weintraub, Michael; Vargas, Juan F & Flores, Thomas E. (2015). Vote Choice and Legacies of Violence: Evidence from the 2014 Colombian Presidential Elections. *Research and Politics*, 2 (2). <https://doi.org/10.1177/2053168015573348>

47. World Bank Group. (2017). The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria. *The World Bank*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27541/The%20Toll%20of%20War.pdf>

[208]



Artista invitada

Sandra Pertuz

Divina figura

Técnica mixta

Dimensiones variables

2022



Las iglesias cristianas y sus representaciones de paz en Colombia. Del dualismo y la instrumentalización política al compromiso social*

Daniela Plata Rodríguez (Colombia)**
William Elvis Plata Quezada (Colombia)***

Resumen

[210] El año de refrendación del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se considera uno de los debates públicos más cruciales para el país. En los nuevos escenarios de interacción social como las redes sociales, líderes políticos y religiosos hacen uso de plataformas digitales para posicionar sus interpretaciones sobre la paz, de ahí que esta investigación se pregunte sobre ¿cuáles fueron las representaciones que los actores religiosos le confirieron a la paz en este periodo? Haciendo uso de la etnografía digital en los perfiles de Facebook de diferentes líderes religiosos para corroborar el abanico de representaciones inscritas dentro de corrientes religiosas cristianas específicas y que, según sus lazos y perspectivas hacia lo político, arrojan significados propios sobre la paz, este artículo retoma enfoques teóricos de la sociología de la religión, los estudios de paz y la virtualidad en los fenómenos sociales, para estudiar las representaciones que se conectaron con eventos como la ideología de género, la manipulación de la campaña opositora hacia los acuerdos de paz y las diversas narrativas cristianas en torno al cambio social.

Palabras clave

Comportamiento Político; Proceso de Paz; Plebiscito; Religión; Redes Sociales; Colombia.

* Artículo derivado del proyecto de investigación *La Iglesia católica y la promoción de acciones de resistencia, diálogo y construcción de paz ante el conflicto armado colombiano: La diócesis de Barrancabermeja*, de la Universidad Industrial de Santander, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Centro Nacional de Memoria Histórica. Además, es resultado del trabajo de grado en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia de Daniela Plata Rodríguez.

** Politóloga. Miembro del Grupo de Investigación Sagrado y Profano, Universidad Industrial de Santander. Correo electrónico: daniela.plata@udea.edu.co - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=LzcYOE8AAAAJ>

*** Historiador. Magíster y doctor en Historia. Profesor titular de la Escuela de Historia y miembro del grupo de investigación Sagrado y Profano, Universidad Industrial de Santander. Correo electrónico: williamelvis@hotmail.com - Orcid: 0000-0001-6164-1037 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=5RZKcggAAAAJ>

Fecha de recepción: noviembre de 2021 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

Cómo citar este artículo

Plata Rodríguez, Daniela y Plata Quezada, William Elvis. (2022). Las iglesias cristianas y sus representaciones de paz en Colombia. Del dualismo y la instrumentalización política al compromiso social. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 210-239. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a08>

The Christian Churches and their Representations of Peace in Colombia. From Dualism and Political Instrumentalization to Social Commitment

Abstract

The year of endorsement of the peace process with the Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army (FARC-EP) is considered one of the most crucial public debates in the country. In the new social interaction scenarios such as social media, political and religious leaders are using digital platforms to position their own understanding of peace. Therefore, this research raises the question: What were the representations that religious actors attributed to peace during this period? Using digital ethnography on the Facebook profiles of different religious leaders to corroborate the range of representations inscribed within specific Christian religious currents, and which, in accordance with their own ties and perspectives towards the political, provide their own meanings about peace. This article revisits theoretical approaches to the sociology of religion, peace studies and virtuality in social phenomena, and aims to study representations associated with events like “gender ideology,” the manipulation by the opposition campaign against the peace agreements, as well as the diverse Christian narratives around social change.

[211]

Keywords

Political Behavior; Peace Process; Plebiscite; Religion; Social Networks; Colombia.

Introducción

El acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmado en 2016 representó para el país un escenario de múltiples controversias y agitaciones para la opinión pública nacional, dando lugar a un escenario de enfrentamiento de numerosas posturas sobre los ideales de paz, las narraciones sobre el conflicto armado y las expectativas políticas sobre el futuro de la nación. Un ejemplo de esto fue el surgimiento de sectores de oposición al Acuerdo, quienes lo catalogaron como arbitrario y beneficioso para la exguerrilla. Mientras tanto, otros sectores lo consideraban como una oportunidad para superar las interminables consecuencias de la guerra.

Así, uno de los sectores sociales que hizo parte de este debate fue el religioso, caracterizado por su diversidad en sus posturas alrededor del Acuerdo de La Habana, pero con ciertas figuras y líderes que poseían mayor visibilidad pública e influencia política que otros. Por ejemplo, se destacaron líderes de comunidades cristianas evangélicas, pentecostales y católicas debido a sus posiciones muy determinantes frente a la coyuntura que atravesaba el país; incluso, algunos medios nacionales llegaron a vincular el fracaso del Plebiscito por la paz con la posible influencia de las iglesias sobre los votantes, ocasionando que el Gobierno nacional decidiera, tras los resultados plebiscitarios, sentarse a renegociar el Acuerdo con estas iglesias.

A su vez, gran parte de la controversia sobre la paz se vivenció a través de la web 2.0, y sus diversas plataformas como Facebook, Twitter o WhatsApp. Así, la web 2.0 se reconoce como un medio investigativo valioso a la hora de identificar y analizar la construcción y difusión de las representaciones sobre la paz, pues se configura como un gran campo de disputa por la representación y el control cultural de la información. Asimismo, permitió el surgimiento de ciertos marcos de interpretación, ya fuera a favor de estructuras de dominación o facilitando algunos referentes contrahegemónicos, revelando así todo un arco iris de posiciones políticas y significaciones a la luz de un mismo evangelio.

En su momento, varios de los titulares de prensa (Corrillos, 2016, octubre 9; Dinero, 2016, octubre 6; Meneses, 2016, septiembre 26) señalaron a las iglesias como un factor fundamental que inclinó la contienda plebiscitaria hacia el No, por lo cual, esta investigación buscó corroborar

cuáles fueron realmente las representaciones de paz emergentes por parte de los sectores religiosos cristianos durante el año de refrendación. Se quiso comprobar si el sector religioso (cristiano) demostró tal uniformidad en sus posturas como para incidir en el resultado final.¹ Asimismo, pretendimos conocer los marcos interpretativos que se usaron para interpretar la paz pactada entre el Gobierno y las FARC-EP, si se dieron extremos en estas posiciones y, en tal caso, cuáles eran los motivos de dichos radicalismos.

Antes de responder a estos interrogantes, es fundamental aclarar que la paz fue un término de disputa interpretativa durante 2016, pues aglomeró diferentes temáticas predominantes en la opinión pública del momento y proyectó diversos imaginarios históricos construidos en torno al conflicto armado, así como posibles salidas hacia la paz y los futuros imaginables para el país. A su vez, el cristianismo como religión predominante en Colombia se posiciona como un referente relevante para entender los marcos morales con que los sujetos analizan y toman decisiones en terrenos políticos y sociales, sobre todo, en este caso, pues la paz fue posiblemente analizada bajo estos referentes morales y religiosos.

Consecuentemente, esta investigación se apoyó de la etnografía digital para rastrear dichas representaciones, recolectando y analizando el contenido de los perfiles de Facebook de los actores religiosos —donde el análisis audiovisual fue relevante— y corroborando lo encontrado con entrevistas y fuentes bibliográficas. En este caso, la etnografía digital es considerada como una metodología óptima para introducirse en los fenómenos sociales a partir de Internet, permitiendo observar a los agentes dentro de los nuevos medios virtuales y la construcción de una presencia identificable en Internet, que es efecto de su visibilidad electrónica y, por tanto, de su visibilidad política y social (Sádaba, 2012, p. 787). Asimismo, permite estudiar a los sujetos y a sus comunidades virtuales sin tener que romper las barreras simbólicas que encierran sus espacios de interacción y existencia, facilitando una mirada a su organización cotidiana, a la construcción de identidades colectivas y el acceso a información sensible o secreta para estos grupos.

[213]

¹ Evidentemente es imposible medir la influencia real de pastores, sacerdotes y líderes religiosos hacia su feligresía y seguidores, pero sí se pueden rastrear discursos y narrativas con el fin de tener un retrato del panorama del momento.

De este modo, por razones metodológicas, se priorizaron doce actores relevantes. La mayoría de los perfiles se estudiaron a través del análisis etnográfico digital de las páginas de Facebook de los actores. Se trató de un trabajo de rastreo, recolección, sistematización y análisis de publicaciones, videos, imágenes y todo tipo de material difundido en sus perfiles durante 2016. Por su parte, las entrevistas fueron realizadas según el acceso y disposición de los agentes, entre ellos, la Orden Dominicana, el Consejo Evangélico de Colombia, la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia y la organización no gubernamental protestante Asociación Cristiana Menonita para la Justicia, Paz y Acción Noviolenta (Justapaz).

De acuerdo con lo anterior, se tuvieron en cuenta las siguientes variables: i) su relevancia durante el año de refrendación, ii) su visibilidad digital dentro de la red social Facebook y iii) su importancia como actor religioso o líder político nacional. Adicionalmente, se seleccionaron cuatro actores más para ser entrevistados y rastreados por medio de prensa. Finalmente, los perfiles estudiados se organizaron en cuatro categorías según su corriente religiosa dentro del sistema religioso cristiano: el catolicismo, el pentecostalismo, el neopentecostalismo y, adicionalmente, una categoría para las organizaciones protestantes y ecuménicas.

[214]

Así cada una de estas categorías tiene sus propios elementos que lo definen dentro del sistema del cristianismo. Tenemos entonces el pentecostalismo como corriente surgida a comienzos del siglo xx al interior de las iglesias protestantes en Estados Unidos y en Chile de forma simultánea. Enfatiza en la presencia viva del Espíritu Santo por medio del llamado «bautismo en el Espíritu» y que se manifiesta a través de dones maravillosos, tales como la glosolalia —hablar en lenguas—, sanaciones, liberaciones, profecías y predicación, entre otros. Es conocida además por sus alabanzas entusiastas y sus cultos emocionales. Propagada por toda América Latina, con el tiempo esta corriente derivó en iglesias autónomas que hoy día constituyen la mayoría del espectro cristiano no católico en Colombia, evidenciando, además, un crecimiento sostenido.

Por otro lado, el neopentecostalismo es una versión contemporánea del pentecostalismo. Sus iglesias se organizan a manera de empresas que rinden cuentas a un líder central, normalmente carismático. Adoptan un discurso procapitalista de corte neoliberal que promueve doctrinas como la teología de la prosperidad, el liderazgo emprendedor, la incursión en la

política y la aparición de las megaiglesias. A diferencia del pentecostalismo clásico, se promueve poco el don de lenguas y se enfatiza en los dones de sanación, liberación y prosperidad, por encima de los demás.

Por otro lado, el protestantismo es una división del cristianismo, surge en el siglo XVI a raíz del movimiento de Reforma promovido por Martín Lutero, Juan Calvino y otros. Se organiza a manera de congregaciones de iglesias y doctrinalmente adopta como énfasis la salvación a través de la fe en Jesucristo, la primacía de la Gracia Divina sobre las obras, la lectura directa de la Biblia, sin intervención de la tradición eclesiástica y el rechazo a cualquier intermediación entre Dios y el ser humano —por ejemplo, de la Iglesia, del Papa o de los sacramentos—. Aunque a Colombia la primera iglesia protestante arribó a mediados del siglo XIX, su crecimiento ha sido lento y es un sector minoritario —pero muy activo— dentro del cristianismo.

Finalmente, las organizaciones ecuménicas son organismos que asocian varias confesiones religiosas cristianas buscando limar diferencias y realizar trabajos colectivos.

Cuadro 1. Actores según afiliación religiosa.

[215]

Corriente	Actores
Catolicismo	<ul style="list-style-type: none"> * Alejandro Ordoñez, ex procurador general de la Nación y miembro del Partido Conservador * Conferencia Episcopal de Colombia * Francisco de Roux, padre provincial de la comunidad jesuita en Colombia. * Orden de Predicadores, los Dominicos
Pentecostalismo	<ul style="list-style-type: none"> * Viviane Morales, ex fiscal general de la Nación y miembro del Partido Liberal * Ángela Patricia Hernández, exdiputada de Santander por el Partido de la U * Iglesia Casa sobre la Roca * Iglesia Pentecostal Unida de Colombia
Neopentecostalismo	<ul style="list-style-type: none"> * Carlos Alberto Baena, congresista por el Partido MIRA * Partido MIRA * Oswaldo Ortiz, <i>youtuber</i> y ex pastor evangélico * Jhon Milton Rodríguez, pastor de la iglesia Misión Paz a las Naciones * Iglesia Ministerio Ríos de Vida * Miguel Arrázola, pastor iglesia Ríos de Vida

Cuadro 1. (Continuación).

Corriente	Actores
Organizaciones protestantes y ecuménicas	<ul style="list-style-type: none">* Consejo Evangélico de Colombia* Asociación Cristiana Menonita para la Justicia, Paz y Acción Noviolenta (Justapaz)* Diálogo Intereclesial por la Paz de Colombia (Dipaz)* Comisión Intereclesial de Justicia y Paz* Mesa Ecuménica por la Paz

Fuente: elaboración propia.

1. Claves para leer el año de refrendación del Acuerdo de paz con las FARC-EP

Desde 2012 el Gobierno colombiano, en cabeza de Juan Manuel Santos (2010-2028), inició los diálogos de negociación con la guerrilla de las FARC-EP en La Habana, Cuba. Tras cuatro años de discusión en medio de polémicas con el uribismo y otros sectores políticos poderosos del país que no estaban de acuerdo con dicha negociación, el Acuerdo de paz se firmó en Cartagena de Indias el 26 de septiembre de 2016, en medio de una vistosa ceremonia con presencia de veedores y representantes de gobiernos internacionales. Sin embargo, para apuntalar el acuerdo frente a las fuerzas opositoras, Juan Manuel Santos convino refrendar lo pactado a través de un plebiscito en el cual se convocó a todo el pueblo colombiano (Ruano y Muñoz, 2019, p. 111). En otras palabras, se pretendía dar mayor legitimidad a las concertaciones acordadas con el grupo guerrillero utilizando el plebiscito y así blindarse de cualquier reclamación.

No obstante, el año de refrendación estuvo marcado por una creciente polarización entre los sectores de la oposición y los defensores de lo pactado, entre ellos, algunos líderes religiosos e iglesias que acapararon varios de los titulares. En los medios de comunicación la idea que prevaleció fue el supuesto resquemor por parte de las comunidades cristianas hacia los acuerdos, los cuales involucraban un «enfoque de género», el cual buscaba otorgar beneficios diferenciados a las mujeres víctimas del conflicto armado, incluyendo a trabajadoras, campesinas, indígenas y afrodescendientes, y también se refería a la población LGTBI víctima del conflicto, y relacionado con la implementación simultánea por parte del Ministerio de Educación de unas cartillas sobre *Orientaciones sexuales e identidades de género no*

[216]

hegemónicas en la escuela. Dichos manuales fueron sido vistos por las iglesias como una amenaza para sus creencias, motivando una serie de movilizaciones en defensa de sus valores familiares y morales.

De manera que, bajo el liderazgo de la exdiputada de Santander, Ángela Patricia Hernández, el ex procurador general Alejandro Ordoñez y la ex fiscal general Viviane Morales,² se infundió toda una campaña en contra de la «ideología de género» que afirmaba que el gobierno Santos y todas sus políticas tenían la intención de ideologizar y destruir el modelo de familia tradicional, que existía una agenda de género promovida por parte del gobierno nacional, extendida no solo al ámbito escolar, sino puntualmente a los acuerdos de paz de La Habana (Dinero, 2016, octubre 6).

De tal forma, para el Concejo Episcopal Latinoamericano la ideología de género se define como:

Un sistema de pensamiento de carácter filosófico que interpreta la sexualidad y la afectividad humanas como un hecho puramente psicológico (preferencia y voluntad) y cultural, prescindiendo e incluso anulando toda influencia de la naturaleza en la conducta humana.

Las «diferencias» entre varón y mujer, por tanto, no provendrían de la naturaleza biológica y psíquica del ser humano, sino de una construcción cultural o social (convencional), a partir de los roles y estereotipos que se asignan a los sexos.

Desde esta óptica, cada uno podría crear su propia identidad sexual: hombre o mujer. Además, tendría el derecho de que se lo reconozca en el Registro Civil (La Barrera, s. f.).

Estas ideas confluyeron con la estrategia comunicativa que adelantaba el uribismo desde inicios de las negociaciones con las FARC-EP, en la cual predominaba el artificio retórico de que el país caería en manos del comunismo a causa del proceso de paz (Gómez, 2016, p. 30). Dispositivo fundado en el recelo que despertaron las negociaciones con dicha guerrilla,

² El «escándalo» por las cartillas lo inició la entonces diputada Ángela Hernández por el Partido de la U, que en una asamblea de Santander en julio de 2016 calificó el hecho como un intento de «colonización homosexual» en los colegios; también el exprocurador Alejandro Ordoñez opinó que se encontraban ante un instrumento institucional que pretendía adoctrinar a la niñez en la ideología de género (Gómez, 2016, pp. 62-63).

abiertamente marxista. Además, La Habana, como lugar de negociación, fue expuesta como una «evidencia» más de estas presunciones, pues el gobierno socialista cubano como garante de las negociaciones tendría, posiblemente, otros intereses.

Esta campaña supuso que varios puntos del Acuerdo fueran indigeribles para la oposición al gobierno Santos, por ejemplo, el segundo punto, en el cual se garantizaba la participación política de las FARC-EP dentro del escenario democrático (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p.35). Históricamente, fruto de la propaganda anticomunista durante la Guerra Fría, el impacto de la Revolución cubana, la reciente crisis económica y migratoria que padecía el vecino país venezolano, los desmanes y crímenes de las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y las reminiscencias que dejó la Doctrina de Seguridad Nacional, se habían consolidado ciertas reticencias mentales hacia cualquier grupo político de «izquierda», identificándolos como un ser casi demoniaco e intolerable en cualquiera de sus formas (Beltrán y Quiroga, 2017). Estas hipótesis fueron consumadas por el uribismo bajo el vocablo «castrochavismo», un mecanismo emocional y discursivo para señalar despectivamente la conjurada influencia del comunismo en el gobierno Santos (Gómez, 2016, pp. 39-44).

[218]

Adicionalmente, cabe recordar que la actitud anticomunista no solo provino de las élites políticas colombianas, también fue propia de ciertas corrientes evangélicas de origen norteamericano que llegaron al país, inmersas en un contexto altamente polarizado por la Guerra Fría y el recelo hacia el comunismo soviético ateo (Beltrán, 2012, p. 44). Asimismo, desde finales del siglo XIX el magisterio de la Iglesia católica dejó clara su oposición al socialismo, calificándolo de opresor y nefasto.³ Luego, tras la II Guerra Mundial, hubo un acercamiento entre la Iglesia católica, Estados Unidos y el Vaticano para enfrentar la «amenaza roja», de ahí que las cúpulas de la Iglesia promovieran en América Latina acciones con la clase obrera, con el campesinado y con las organizaciones estudiantiles, buscando dar respuestas alternativas y no conflictivas a los crecientes conflictos sociales (Calvo, 2012, pp. 27-34).

³ La encíclica *Quanta Cura* y el *Syllabus* de 1864 calificaron tanto al socialismo como al comunismo como errores modernos, pero la encíclica social *Rerum Novarum* de 1891 dedicó un capítulo expreso a contradecir al socialismo como una respuesta errónea a los desmanes del capitalismo.

El anterior marco histórico sirvió de referencia para que una gran parte de las comunidades cristianas interpretaran que las negociaciones con la FARC-EP eran una puesta en riesgo, no solo para el modelo de familia, sino como parte de una estrategia engañosa para otorgarle beneficios al «comunismo ateo» en Colombia. Adicionalmente, el discurso de oposición, liderado particularmente por el uribismo, logró acaparar ciertas preocupaciones religiosas que transitaban entre valores morales y nacionalistas, y así movilizarse bajo la posición electoral del No. Un bando de resistencia sostenido por argumentos religiosos y patrióticos se fue consolidando poco a poco durante el año de refrendación de los acuerdos de paz bajo las intenciones de «salvar» a un país *ad portas* de caer en las «garras del comunismo», el cual pretendía ideologizar a los niños y desmantelar el modelo de familia tradicional.

Cabe mencionar que, aunque los medios nacionales resaltarán con mayor vehemencia los discursos religiosos en oposición a la paz, dentro del sector cristiano —católico y protestante— sobresalían figuras reconocidas que mostraron su favorabilidad y apoyo hacia la finalización del conflicto armado, en la medida en que la paz representaba un valor que defender dentro de sus convicciones religiosas, entre ellos, el jesuita Francisco de Roux, el arzobispo de Cali, Darío de Jesús Monsalve, el pastor de la Iglesia Casa sobre la Roca, Darío Silva Silva, y el senador Carlos Baena del partido MIRA.

[219]

Por otro lado, la Conferencia Episcopal de Colombia, actor protagonista en anteriores procesos de paz, mantuvo un importante apoyo a las negociaciones de La Habana; sin embargo, meses antes del Plebiscito por la paz, considerando tal polarización nacional y los escándalos surgidos por la política de género en los colegios, decidió distanciarse de la polémica y proponer un «voto a conciencia» para su feligresía. Esto se tradujo en no optar por una posición determinante y más bien «neutral», a pesar de que el papa Francisco manifestara en repetidas ocasiones, de forma clara y categórica, su apoyo al proceso de paz *ad portas* del Plebiscito por la paz (El Tiempo, 2016, septiembre 30).

Finalmente, después del 2 de octubre se constató lo que muchos habían predicho: una polarización política llevada hacia las urnas produjo el triunfo del sector opositor, con 6 431 376 votos por el No (50,21%) y 6 377 482 por el Sí (49,7%) (Registraduría, s. f.), así como la angustiada

incertidumbre sobre el futuro del aclamado proceso de paz. Por otro lado, el triunfo casi insospechado de la oposición —pues las encuestas mostraban una contundente victoria del Sí (Semana, 2016, septiembre 8)— fue interpretado como un milagro para ciertos creyentes, teniendo en cuenta la poderosa maquinaria política que poseía el gobierno Santos. Quedó entonces en evidencia la derrota de un gobierno que había fracasado en su tarea de movilizar y disuadir a sus ciudadanos a favor de su política de paz.

Tratando de salvar el Acuerdo de paz, en los meses siguientes Santos logró consolidar una mesa de negociación con los sectores de oposición, pero también con los grupos religiosos más representativos, incluso con aquellas iglesias que habían apoyado el proceso de paz desde sus inicios, reuniendo a catorce líderes religiosos y representantes de quinientas iglesias en Colombia (Presidencia de la República, 2016, octubre 4), en la medida en que el gobierno buscaba establecer una imagen de unidad nacional para lograr implementar los acuerdos, sobre todo, teniendo en cuenta que las iglesias habían sido señaladas como un botín electoral utilizado para el triunfo del No (Serrano, 2016, octubre 22; Marcos, 2016, octubre 12; Semana, 2016, octubre 28). Algunos medios llegaron incluso a estimar que el voto religioso había aportado alrededor de dos millones de votos (Marcos, 2016, octubre 12), cifras que son difíciles de asegurar, pero que lleva a pensar que la religión desempeñó un papel clave dentro de la contienda electoral.

A su vez, varias iglesias evangélicas se reconocieron como influyentes en los resultados del Plebiscito y decidieron agruparse en lo que se conoció como el «Pacto por la paz», del cual resultó un pliego de peticiones solicitando la modificación de varios puntos del Acuerdo. Así pues, resultado de este pliego y de las conversaciones adelantadas entre gobierno, iglesias y oposición, surgió una matriz de 450 propuestas organizadas en 57 puntos (Gómez, 2016, p. 114) en la que se atendieron algunas demandas: distinguir a la familia como unidad social, incluir la protección de la libertad de cultos, reconocer algunos líderes religiosos como víctimas y eliminar la referencia especial que se hacía sobre los colectivos LGTBI como víctimas del conflicto (Marcos, 2016, octubre 12).

Todo lo anterior resulta particular, teniendo en cuenta que desde la década de 1990 los sectores católicos y evangélicos se habían posicionado en consenso a favor de la construcción de la paz en Colombia. Entre las

muchas propuestas, se destaca la participación de la Iglesia católica en la liberación de secuestrados, la atención de víctimas y la búsqueda de diálogos entre las partes involucradas en el conflicto (Plata, 2021, p. 4), no solo desde la cúpula, sino a través de comunidades religiosas y el liderazgo parroquial. Paralelamente, iglesias evangélicas también le habían apostado a la organización de sus comunidades y a la búsqueda de estrategias de resistencia frente a la guerra. Se resaltan organizaciones como Justapaz —de origen menonita—, protagonistas en la construcción de la paz territorial en el país.

Por tanto, dos factores fueron contundentes para explicar el fenómeno acontecido en el Plebiscito: por un lado, la intención de implementar las cartillas de educación sexual en los colegios por parte del gobierno y la fuerte campaña mediática de oposición a los acuerdos liderada por el uribismo, el cual hizo énfasis en el supuesto pronóstico del arribo del comunismo al poder y de la promoción de la ideología de género en los acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

2. La noción de paz: ¿homogeneidad interpretativa o polarización?

El término paz posee una condición polisémica, blanco de interpretaciones según los patrones culturales e ideológicos que condicionan a quienes la nombran, es decir, a la hora de imaginar o siquiera dar una definición de paz se haya una variedad infinita de visiones sobre lo posible e imaginable que puede ser. Debido a que evoca un sentido utópico de la realidad social y política de los hombres, en ella se recargan esperanzas, deseos y aspiraciones sobre el orden y el deber ser. En este sentido, el proceso de paz evocó un impacto simbólico considerable.

A su vez, todo proceso de transición implica un debate sobre la paz al contener una apuesta sobre lo futuro e incluso como una posibilidad de ruptura con el orden estructural y, paralelamente, un sentido de conservación y resistencia frente al cambio (Castillejo, 2017, p. 6). Así, la ruptura que enmarca a los procesos de transición de paz contempla dos escenarios: uno de cambio y otro de continuidad frente a un aparato cultural hegemónico que ha perpetuado la guerra y mantiene las estructuras de desigualdad. Entre estos dos escenarios, es que se deben leer las diferentes representaciones de paz que suscitó el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.

[221]

Por otro lado, es importante aclarar la función social que cumplen los sistemas religiosos como constructores interpretativos de la realidad. De modo que las representaciones religiosas tienen un impacto sobre el accionar de las personas y, de forma consciente o no, reproducen o cambian las estructuras de la sociedad. Todo esto bajo el marco de la relación dialéctica de estos mismos sujetos hacia las estructuras culturales e históricas que los determinan (Houtart, 1997, p. 43). Así, la paz fue también interpretada bajo estos marcos de interpretación religiosa.

Todo esto para aclarar que, a pesar de que el año de refrendación se hubiera percibido como un momento de alta polarización política — definida como la división en dos extremos de la opinión pública, en la cual las posiciones que están entre los dos polos desaparecen del espectro (Hetherington, 2008)—, tras el fraccionamiento de posiciones entre el Sí y el No en el Plebiscito, esta investigación apunta a evidenciar que los sectores religiosos fueron divergentes y cambiantes a lo largo de 2016, pues se enmarcan en sus propios referentes simbólicos para interpretar la paz y el momento político de transición. Es decir, no todos los sectores religiosos asumieron una postura en bloque a favor o en contra del proceso de paz, ni tampoco estuvieron todos en oposición, como se quiso evidenciar en los medios de comunicación.

[222]

3. Resultados

3.1 Sentido apocalíptico y lucha espiritual

Una parte de los actores estudiados manifestó un juicio apocalíptico en relación con los Acuerdos debido a la vinculación del proceso de paz con políticas progénero, la difusión de la llegada de un gobierno socialista y la idea de una paz impune impuesta por entes internacionales. Estos actores afirmaron, por tanto, la necesidad de una unidad cristiana para hacer frente al futuro «catastrófico» que les esperaba.

En primer lugar, la vinculación del gobierno Santos con la promoción de valores sexuales no tradicionales se equiparó a la misma campaña internacional que promovía la «ideología de género». Por ejemplo, Alejandro Ordoñez afirmó en una entrevista televisiva que el enfoque de género utilizado en los Acuerdos pretendía introducir paulatinamente dicha ideología de género (Ordoñez, 18 de octubre de 2016). De igual manera, Ángela Hernández, promotora del movimiento *#RescatandoPrincipios*

o *#JuntosporMamáPapá*, manifestó en una de sus publicaciones que las marchas promovidas en defensa de la familia durante el mes de agosto no solo se oponían a las cartillas de género del Ministerio de Educación, sino también a la inclusión constitucional de la «ideología de género» por medio del Plebiscito por la paz (Hernández, 27 de agosto de 2016).

Se evidencia aquí cierta instrumentalización de las «marchas por la familia» desde sectores religiosos, enfrentándolas a los Acuerdos de paz. Aunque esta no fuera la posición general de todos los marchantes, sí fue de ciertos sectores cristianos altamente politizados que vieron en los Acuerdos una profunda amenaza a su libertad religiosa.

Por otro lado, otras posiciones revelaron un sentimiento de reticencia hacia las FARC-EP, visto como un actor ajeno, extraño, vil o inhumano, teniendo en cuenta las lógicas del conflicto armado interno y de la política de seguridad democrática del gobierno Uribe, las cuales ayudaron a consolidar esta imagen del grupo guerrillero. Precisamente, dentro del imaginario de la derecha cristiana se percibe la imposibilidad de negociar con una guerrilla marxista, ejemplo vivo del comunismo, proyectando una imagen «diabólica» del grupo guerrillero, alimentada por el pasado de este grupo y manipulada por el uribismo.

[223]

De este modo, la posibilidad de que el presidente Santos entrara a negociar con la guerrilla fue interpretada por la oposición como una negociación con el comunismo, por tanto, una traición. Palabras como «castrochavismo» o frases como «Colombia se volverá como Venezuela o Cuba» fueron mencionadas innumerables veces en las redes sociales, no solo por usuarios corrientes, sino por figuras públicas como Oswaldo Ortiz, el pastor Miguel Arrázola o el mismo Alejandro Ordoñez.

De este modo, la «paz de Santos» provocó ciertos imaginarios apocalípticos en los creyentes, pues veían en ella un ataque a sus valores religiosos y al orden social. De manera que consideraban legítimo y válido emprender la defensa de lo que reconocían como propio y justo, abriendo la posibilidad hacia una lucha política dentro del escenario espiritual, pues la «paz de Santos» se interpretó como un fruto de entes oscuros que pretendían socavar la familia y dirigir al país hacia el comunismo.

Según Weber, el término «lucha espiritual» propone un dualismo espiritualista, donde las fuerzas del bien y del mal son la explicación de

los problemas sociales que aquejan a la humanidad, develando un ideal aristocrático conformado por un grupo de elegidos en oposición a un mundo de pecado, injusticia y maldad, escenario asegurado bajo la victoria final de los dioses de luz ante la oscuridad —un eterno dualismo— y como un proceso universal de sufrimiento y purificación de la impureza humana (Weber, 1997, p. 196).

A partir de esto, se entiende por qué personajes como el pastor Miguel Arrázola pudieron fácilmente equiparar al expresidente Santos con el anticristo o afirmar que La Habana —lugar de negociación con las FARC-EP— era la representación simbólica del infierno (Las2orillas, 2016, octubre 4). Para estos actores el proceso de transición fue interpretado como una crisis moral llevada a cabo por hombres influenciados por las fuerzas del «maligno». Incluso, durante la firma del Acuerdo de paz en Cartagena relucieron denuncias de Arrázola en las que se señalaba la presencia de chamanes y brujos en la ciudad (RIES, 2016, septiembre 30). Publicaciones en Facebook de pastores como Oswaldo Ortiz y algunos comentarios en redes también vinculaban al proceso de paz con ritos santeros y brujería cubana. Todo esto se reforzaba con rumores que emparentaban a Juan Manuel Santos con prácticas esotéricas y mágicas, desde sus visitas a mentalistas como Walter Mercado (Semana, 1997, agosto 17), sus consejerías con brujas durante su gobierno (Ortiz, 2018, julio 26) y la búsqueda de protección espiritual «chamánica» para su posesión presidencial en 2010 (El Tiempo, 2010, agosto 5), dando pie a que líderes religiosos vincularan estos ritos, resultado de las «fuerzas del mal», con el gobierno Santos y, por supuesto, con las negociaciones en La Habana.

A todo esto, resulta curioso resaltar que la noción de lucha espiritual, que en un principio hizo que las iglesias pentecostales evitaran entrar en lo político —pues concebían que la lucha del mal pertenecía a un combate meramente místico—, pasó a ser apoyada por un neopentecostalismo que busca la cristianización del mundo por medio de la participación política de «creyentes virtuosos» que procuren defender sus valores cristianos (Beltrán, 2012, pp. 384-388), utilizando la política y las esferas públicas como una opción legítima para defender sus creencias y buscar una mejor sociedad.

Por otro lado, el ambiente de guerra espiritual que advirtieron los creyentes caló perfectamente con el dispositivo retórico de «resistencia

[224]

civil» promulgado por el uribismo, llamado que se hizo en nombre de evitar el supuesto «golpe de Estado» o «golpe a la democracia» que significaba el proceso de paz y que fue materializado en la recolección de firmas en diferentes ciudades del país para promocionar el No. A su vez, también sirvió para que el uribismo hiciera sus exigencias, entre ellas: la renuncia del presidente Santos, señalándolo de incompetente, y el rechazo al blindaje jurídico que respaldó el proceso de paz, interpretado como reformas que le «entregarían el país» a la FARC (Gómez, 2016, p. 60).

En este sentido, la campaña de oposición, con o sin los líderes religiosos, buscaba implantar un sentimiento de indignación, rabia y miedo que llevaría a tomar una postura de resistencia civil o lucha espiritual hacia la política de paz, en medio de un escenario que había sido dispuesto, propagandísticamente, como apocalíptico y desastroso para los creyentes. Se invitó entonces a la movilización, no solo en las calles, como lo demostraron las marchas «por la familia», sino también en oposición al Plebiscito por la paz a través de las urnas. En este sentido, los resultados del 2 de octubre de 2016 fueron interpretados por los creyentes como un acto divino, pues se habían enfrentado a toda una maquinaria política progobierno. El bien había entonces triunfado sobre las «fuerzas del mal» personificadas por el santismo y las FARC.

[225]

Luego, ante la intención del gobierno de renegociar los acuerdos de La Habana con la oposición y los sectores religiosos, ciertos líderes consideraron que se estaban traicionado los resultados, pues evidentemente la política de paz no había sido aprobada por la mayoría, el presidente estaba moviendo fichas para saltarse el resultado.

Para los grupos religiosos de oposición, tanto la familia, como la libertad de cultos seguían siendo blanco de amenaza, pues se mantenía el enfoque de género en el documento y las mismas amnistías a las FARC-EP. Oswaldo Ortiz (21 de diciembre de 2016) ayudó a reproducir este aire de sublevación en sus redes, denunciando que el gobierno estaba engañando al pueblo, pues amenazaba con el retorno del conflicto si el Plebiscito no pasaba, afirmando que el presidente seguiría promoviendo a los movimientos LGTBI y les abriría camino a las ideologías socialistas.

En general, estas interpretaciones conferidas al proceso de paz y al Plebiscito manifestaron lo que Alejandro Castillejo (2017) afirma, la paz como sentir apocalíptico y enigmático, pues la transición como ruptura

implicaba acabar con ciertas formas del pasado. El pensarse la paz como posibilidad encierra ambigüedad, temor, cambio, desorden y, bajo una identidad tan arraigada y acostumbrada a la guerra y a la existencia de un enemigo interno, la fractura de sus formas generó rechazo.

3.2 Paz: a la espera de la venida del Reino de Dios

La venida del Reino de Dios es una utopía propia del cristianismo interpretada de varias maneras. La más popular es la redención de la humanidad tras el Juicio Final, producto del regreso de Jesucristo a la tierra (Mateo 25). También es entendida como un tiempo donde la humanidad y la naturaleza van a ser restauradas, viviendo en armonía y en paz en esta tierra según la ley divina antes del juicio final (Apocalipsis 20). Otras interpretaciones conciben al Reino de Dios como un ideal de todos los cristianos, pues es posible gozar de una sociedad donde reine la justicia, la igualdad y el amor divino (Mateo 4, 17; Mateo 6, 33; Mateo 19,14; Juan 3, 3-5). Esta utopía presente en el cristianismo otorga una visión futura que motiva al compromiso del individuo que se consagra a un fin último, llegando a dar hasta su propia vida (Houtart, 1997, p. 78).

[226]

En este sentido, la utopía del Reino de Dios fue un referente común entre ciertos líderes religiosos a la hora de hablar de paz. La idea del Reino de Dios contrae entonces una connotación política, de compromiso activo del ciudadano por lo público que implica la acción del hombre en su construcción. François Houtart (1997, p. 79) lo explica desde la visión utópica ligada a una conciencia colectiva del hombre como actor, es decir, que es constructor de su propia historia, donde el Reino de Dios se convierte en una realidad que puede ser materializada desde la tierra, desde la intención de realizar una sociedad más justa, como voluntad celestial. Por tanto, no reduce el fin de la humanidad a dimensiones terrenas, más bien existe una intervención divina que se complementa con la acción humana.

En este sentido, muchos creyentes han realizado una interpretación realista y comprometida con el cambio social y la construcción de paz desde iniciativas colectivas de transformación social. Este fue el caso de organizaciones como Justapaz, Dipaz, Mesa Ecueménica por la Paz, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Conferencia Episcopal, Orden de los Dominicos, Compañía de Jesús y sacerdotes como Francisco de Roux. Todos ellos poseían un historial de acciones en torno al acompañamiento a las víctimas, la promoción de iniciativas de paz, la estimulación de proyectos

locales de desarrollo, el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, entre otros.

Asimismo, durante el año de refrendación mantuvieron un compromiso activo hacia la paz desde diferentes frentes, como el apoyo público hacia el proceso de paz con las FARC-EP, la socialización de los acuerdos de paz con sus comunidades, la realización de actividades religiosas —velatones, misas, vigiliyas, jornadas de oración, entre otros— y un sinnúmero de encuentros entre líderes, sacerdotes y autoridades para posicionarse en la discusión. En general, se desplegó un conjunto de iniciativas que pretendían —tanto afuera como dentro de las redes sociales— desmitificar los rumores sobre los acuerdos de paz y, como mínimo, promover entre creyentes la idea de una paz posible y necesaria gracias al proceso de negociación con las FARC (Mesa EcuMénica por la Paz, 31 de agosto de 2016).

Por otro lado, grupos como el partido MIRA —en cabeza de congresistas como Carlos Baena— defendieron en nombre del proceso de paz mayor libertad religiosa para sus comunidades, garantías para la participación política de minorías —étnicas, religiosas y de género— y, en general, una integración de todos los sectores sociales y políticos en la construcción de paz.

[227]

El MIRA fue el único partido confesional y Carlos Baena, uno de los pocos políticos confesionales en dar su apoyo gubernista al proceso de paz, incluso sin cuestionar las polémicas en torno a la «ideología de género». Posiblemente, al partido le convenía apoyar al gobierno y disputarse su posición política en el sistema electoral, asumiendo el alineamiento junto con otros partidos de apoyo gubernista hacia una unidad nacional que permitiera pasar la agenda de paz en el futuro. Adicionalmente, la agenda política miraísta ya había promovido leyes en torno a la defensa de la libertad de cultos, la equidad de género y el empoderamiento de la mujer en Colombia, así como reglamentaciones ambientales. Dimensiones que el Acuerdo de Paz contenía en su seno y que posibilitaban un escenario futuro acorde estos movimientos minoritarios (Ortega, 2014, p. 21).

3.3 Paz espiritual: el cambio desde una ética interpersonal

En contraste con estas iniciativas, la utopía religiosa del Reino de Dios también puede ser interpretada desde una posición de clase, la cual lee el cambio social como una transformación específicamente del

ámbito interpersonal, totalmente desvinculada de la identidad colectiva. La construcción del Reino de Dios es dejada a merced de los altos cielos y el creyente solo debería prepararse moral y espiritualmente para entrar al paraíso, visión que también fue reproducida por ciertos actores estudiados que vincularon el Reino de Dios con la necesidad de una paz espiritual que procurara la conversión y el cambio personal; incluso, algunos de ellos asumieron como la única salida eficaz para su materialización.

Así, este tipo de interpretaciones se originan a partir de narrativas en torno a la ética interpersonal, la cual presenta a la sociedad no como una estructura colectiva, sino como una suma de individuos, proyectando una actitud personalista y moralizante frente a las transformaciones sociales. Es un discurso que puede calar fácilmente en la conciencia de las clases dominantes, pues la ética religiosa interpersonal no busca cambiar las relaciones de desigualdad, sino promover una idea de salvación personal con normas de comportamiento abstractas relacionadas con el amor, la caridad y la compasión (Houtart, 1997, p. 101).

[228] Efectivamente, algunas de las representaciones que hablaban de la paz espiritual enfatizaban en la conversión como condición previa para alcanzarla. Para ciertos actores religiosos, la paz solo era posible bajo la intervención divina en cada hombre, buscando la perfección del alma y la conversión de la humanidad. El proceso de paz era entonces un evento destinado a fracasar, un imperfecto convenio humano, pues no estaba acompañado de un significado espiritual, sino meramente político y tampoco contaba con un respaldo «divino», reflejo de una participación activa de los sectores religiosos durante las negociaciones de paz con las FARC.

Sobre esta línea discursiva, la exdiputada Ángela Hernández (29 de septiembre de 2016), en palabras del padre Henry Giraldo, evocaba la necesidad de orar por una paz posible solo en Jesucristo: «La paz no la da ningún papel, ningún partido, ningún tratado. La paz solo la da el príncipe de la paz, que es Jesucristo. Cuando tú tienes paz en tu corazón, puedes ser actor de la paz, puede ser un constructor de la paz. [...]».

Paralelamente, iglesias como Casa sobre la Roca, la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia o Ministerio Ríos de Vida, apoyaban esta misma visión. Dios es entonces un ente pacificador que permite el orden, que transforma corazones, que tiene el poder de cambiar los destinos de la humanidad, que ha prometido su paz y que, por tanto, es el único ser que puede otorgarla.

Es una visión mística sobre la paz, al punto tal de ser un concepto tan abstracto para el hombre que este no tiene la capacidad de entenderlo, ni de manejarlo, pues pertenece a un plano que sobrepasa la racionalidad humana. La paz espiritual se aleja de la imperfección humana, de su «jaula» material y se convierte en un bien celestial que solo será deleitado plenamente en la próxima vida. Al respecto, el pastor Miguel Arrázola declaraba en sus intervenciones públicas que la paz había llegado hace dos mil años en forma de Jesucristo y que nada podría superar esta experiencia (Semana, 2016, septiembre 27). La paz, para ellos es consecuencia del sometimiento del creyente hacia Dios, una gracia que viene del cielo.

Consecuentemente, la noción de ética interpersonal que sostiene las posturas de paz espiritual es una noción propia de líderes religiosos carismáticos,⁴ cuyo trabajo pastoral se convierte en un acompañamiento individual de intervención en la vida del creyente para llevarlo hacia una transformación de perfeccionamiento espiritual continuo. Así, las diferentes virtudes que acompañan al deber ser del creyente son incluso «declaradas» y solicitadas ante Dios, pues se espera que producto de la fe y la oración sean enviadas como bienes de salvación y conversión de los hombres. La paz, en estos casos, fue «declarada» bajo la ferviente fe de la feligresía.

[229]

En todo caso, la necesidad de una paz espiritual no solo se queda en esta perspectiva, algunos líderes promovieron desde la fe una paz activa y promotora del cambio social. Por ejemplo, Justapaz relacionó el término *shalom* para referirse al bienestar colectivo y la búsqueda de una práctica espiritual dentro de las comunidades (Martín Nates, director de Justapaz, comunicación personal, mayo 3, 2019). Por su lado, Francisco de Roux hizo varios llamados a superar la crisis espiritual que afrontaba el país y que no permitía asumir las culpas frente al conflicto (El Espectador, 2016, julio 19). La comunidad religiosa de los Dominicos, por su lado, recordó que aunque la paz es fruto del Espíritu Santo, no debía limitarse a acuerdos políticos o jurídicos, aconsejando y apoyando movilizaciones ciudadanas por la paz (fray Juan Pablo Romero, comunicación personal, julio 1, 2019). Así, estos actores reconocieron que la búsqueda de la paz pasaba por el surgimiento de capacidades de trascendencia en los individuos, en las que

⁴ El don carismático, término expuesto por Weber como una cualificación otorgada por Dios, acreditado a través de los milagros y revelación personal que logra discursivamente influir por medio de un lenguaje lleno de emotividad y efervescencia en las mentalidades de sus feligreses (Bastian, 1997, pp. 141).

la espiritualidad puede ser un medio de resiliencia y motivación para afrontar la violencia y promover la reconciliación. Es entonces una paz espiritual que posibilita un cambio individual e interior, y que impulsa al individuo a actuar hacia la transformación de su realidad.

3.4 La paz y la «ideología de género»

Como se ha mencionado, el año de refrendación fue escenario de una serie de movilizaciones adelantadas por sectores religiosos bajo la consigna de defender el modelo familiar tradicional y el derecho a la educación parental sobre sus hijos, en oposición a los «manuales de educación sexual» que quería introducir el Ministerio de Educación en los colegios. Esta serie de reclamos denunciaban la supuesta promoción de la «ideología de género» en el gobierno Santos, fruto de la presión de entes internacionales, veedoras y promotoras de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC.

[230] El término «ideología de género» no es únicamente propio del caso colombiano, es una idea recientemente vinculada con decisiones políticas y agendas gubernamentales. Esta idea ha sido respaldada por movimientos en contra de teorizaciones que rompen con el uso binario femenino-masculino del género, debido a que son contradictorias con sus posiciones religiosas sobre la familia, la heterosexualidad y el papel de la mujer en la sociedad (Beltrán y Creely, 2018, p. 5). La ideología de género también se vinculó con una posible campaña mundial financiada por organizaciones internacionales como Naciones Unidas con el fin introducir políticas de género en gobiernos de todo el mundo e incrustar, por medio de reformas educativas, sus teorizaciones en círculos académicos. La ideología de género ha sido una herramienta política discursiva —en el ámbito mundial— en defensa de valores nacionales y bajo la suposición complotista de la existencia de un proyecto neocolonialista dirigido por organizaciones internacionales que reúne a activistas, académicos, líderes mundiales, feministas y a la comunidad LGTBI. De tal manera, líderes que denuncian la existencia de una «ideología de género» pueden fácilmente autoproclamarse como defensores de la soberanía de la nación y de un orden nacional natural (p. 6).

Para el caso del Plebiscito por la paz de 2016, el tema de la ideología de género se posicionó por medio de denuncias públicas realizadas por la exdiputada de Santander Ángela Hernández y el exprocurador Alejandro

Ordoñez. Fruto de esto, las calles enteras de las principales ciudades del país fueron escenarios de intensas movilizaciones en defensa de la familia durante el 10 de agosto de 2016, donde católicos, evangélicos, protestantes y otros sectores compartieron la misma bandera de indignación. Por su parte, la jerarquía católica manifestó su preocupación: el cardenal Rubén Salazar, el nuncio apostólico Ettore Ballestero y monseñor Fabio Suescún solicitaron audiencia con la Presidencia para aclarar el asunto (Semana, 2016, septiembre 8).

Estas movilizaciones demostraron que la sociedad colombiana, culturalmente religiosa, interpretó como una arremetida la promoción de tales teorías en la educación de sus hijos. Por más que el Ministerio de Educación estuviera cumpliendo el fallo de la Corte Constitucional de revisar los manuales de convivencia,⁵ muchos padres de familia no apoyaban tal solución al problema. Por otro lado, se evidenció que el término «género» produjo mucha confusión en las mentalidades colombianas o que, en realidad, no todas las teorías de género son aceptadas, sobre todo, la promoción de la diversidad de géneros como normativa de la sociedad que entra en contradicción con la justificación religiosa del origen natural de la humanidad, fruto de un hombre y una mujer.

[231]

Así, la entonces ministra de Educación, Gina Parody, fue acusada de apoyar teorías en contra de la moral familiar y de obedecer intereses de Colombia Diversa y de las Naciones Unidas. Frente a esto, no supo defenderse. Su negativa a aceptar la existencia de las cartillas y su propia orientación sexual la llevaron a enfrentarse a un escándalo político sin salida. Finalmente, la Presidencia tuvo que intervenir, negar la vinculación del gobierno con las ideologías de género y desautorizar cualquier manual al respecto (Semana, 2016, agosto 12). Pero para esa fecha ya era un poco tarde pues, más allá de razones religiosas o morales, los intereses políticos de la oposición habían manipulado el episodio de las cartillas en contra del proceso de paz (Gómez, 2016, p. 63).

Por tanto, la ideología de género como supuesta campaña promovida por el Gobierno nacional fue vinculada con los acuerdos de

⁵ Tras el suicidio del joven Sergio Urrego por discriminación de género, la Corte Constitucional determinó que el Ministerio de Educación debía modificar los manuales de convivencia de los colegios con el fin de promover el respeto hacia la orientación sexual y la identidad de género (Sentencia T 478/15 del 3 de agosto de 2015).

paz, equiparando incluso a ateos, comunistas homosexuales, feministas y partidarios del proceso de paz como enemigos del Estado (Beltrán y Creely, 2018, p. 6). Evidentemente, tampoco existió mayor reflexión sobre las posibles diferencias entre las cartillas promovidas por el Ministerio y el enfoque de género que poseía el Acuerdo de paz. Terminó siendo un dispositivo retórico absoluto para promover el No (Gómez, 2016, p. 80) y que, sumado a la posición de «resistencia civil» tan acuñada por el uribismo, sirvió para recrear sentimientos de indignación y miedo contra el proceso de paz y las FARC.

Tanto el movimiento defensor de la familia como el uribismo lograron en menos de un mes articular la ideología de género a los Acuerdos de paz en un ejercicio de manipulación en tiempo récord, haciendo creer a los cristianos de distintas corrientes que su libertad de culto, el derecho a la educación sexual de sus hijos y sus valores religiosos se encontraban en peligro (Gómez, 2016, p. 66; Ortiz, 28 de septiembre de 2016). El uso de esta campaña posibilitó el realineamiento de actores religiosos como Confederación Evangélica de Colombia (Cedecol), Viviane Morales o la Conferencia Episcopal, quienes titubearon en sus posiciones públicas sobre el Acuerdo. Al analizar mes a mes las diferentes publicaciones de Facebook, se evidencia que después de las movilizaciones por la familia del mes de agosto de 2016 las posiciones sobre la paz cambiaron y se radicalizaron. Cabe también aclarar que, aunque el uso de la ideología de género fue muy eficiente como herramienta política para convertir a líderes públicos religiosos, no fue la única razón para que muchos creyentes decidieran votar en contra del Plebiscito. A esto hay que sumarle la campaña estratégica mediática lanzada por la oposición, la cual implementó variados dispositivos retóricos⁶ para lograr poner el país en desacuerdo (Gómez, 2016, p. 39).

[232]

4. La paz en redes sociales

El papel que tuvieron las redes sociales digitales —en este caso específico, Facebook— en el origen y la reproducción de las representaciones sociales que rodearon el proceso de paz y el Plebiscito, fue fundamental para el movimiento de las campañas del Sí y del No.

⁶ Los dispositivos retóricos son entendidos como todo tipo de narrativas y términos emocionales conectados con hechos políticos para manipular la opinión ciudadana (Gómez, 2016, p. 38).

En la actualidad, el potencial del mundo digital está muy bien estudiado por los líderes políticos mundiales (Straehle, 2016), por eso, la campaña de oposición a los acuerdos de paz, encabezada por el uribismo, supo hacer un estratégico uso de estos canales, logrando consolidar un discurso adverso a la paz con ayuda de ciertos dispositivos retóricos, los cuales permitieron consolidar un ambiente de solidaridad y cercanía hacia los colombianos, provocando en ellos todo tipo de emociones para que salieran a «votar verracos», como lo afirmó el líder de campaña, Juan Carlos Vélez (El Colombiano, 2016, octubre 6).

Fue gracias al marketing digital que se promovió una tergiversación del contenido de los acuerdos de paz y la circulación de mentiras sobre lo firmado desde una estrategia que le apuntaba, incluso, a una diferenciación regional y poblacional (Gómez, 2016, p. 72). La oposición supo utilizar todos los medios posibles, por medio de un uso inteligente de los *hashtags* —que de ninguna manera surgen espontáneamente— y de una intensa actividad en redes sociales. Esta fue una variable clave para la reconfiguración del mapa político del país respecto a la favorabilidad hacia el proceso de paz con las FARC (p. 30).

Así como lo hizo el uribismo, los actores religiosos también hicieron uso de estas plataformas para comunicar a su feligresía y seguidores mediáticos sus posiciones. Quienes estaban en oposición evidentemente reprodujeron los mismos dispositivos retóricos difundidos por el uribismo. Con el tiempo, dentro de las redes se consolidaron bloques de ciudadanos polarizados a favor o en contra del Plebiscito. Por supuesto, la mayoría de los colombianos no se adhirió a ninguna de las campañas, como se reflejó con 60% de abstención (Registraduría, s. f.). Esta división también se vivió dentro de las comunidades religiosas, teniendo en cuenta que líderes como Ángela Patricia Hernández y el pastor Edgar Castaño, presidente de Cedecol, proclamaron su preocupación al observar a sus iglesias divididas frente al panorama político que atravesaba el país.

Adicionalmente, las redes posibilitaron la movilización de las representaciones de paz por medio de campañas virtuales que se materializaron en marchas o reuniones presenciales. El uso de herramientas como el *streaming* —transmisiones en directo— o la creación de eventos masivos por medio de Facebook generaron movilizaciones en el plano de

[233]

lo *offline*, «yendo de lo concreto a lo general y de lo general a lo concreto con suma facilidad y con una velocidad vertiginosa» (García, 2015, p. 18).

En general, todo este escenario de confrontación por posicionar sus representaciones de paz y movilizar políticamente a sus feligreses se plasmó, en gran parte, por medio de las redes sociales. Herramienta que supo utilizar muy bien la oposición, pero no de la misma manera los defensores del proceso de paz, quienes creyeron ingenuamente que el país abrazaría dicho pacto sin tener en cuenta toda la campaña de desprestigio que había adelantado por años la oposición. En todo caso, el uribismo logró el alineamiento de figuras religiosas importantes, como algunos pastores evangélicos y sacerdotes católicos, que terminaron por oponerse a lo firmado en La Habana.

Conclusiones

Durante el año de refrendación de los acuerdos de paz de La Habana, interpretaciones sobre la paz del sector religioso nacional salieron a relucir en medios masivos y digitales, dando a entender que se oponían al proceso de paz con las FARC-EP y, por tanto, que sus representaciones sobre la paz no coincidían con lo pactado, episodio que se contrapone con la creciente preocupación por la paz de diferentes iglesias cristianas, comenzando con la católica, que desde la década de 1990 habían adelantado múltiples acciones para el diálogo entre las partes, de resistencia frente a los violentos y la protección de sus víctimas (Plata y Vega, 2015, pp. 138-144).

Por otra parte, las iglesias cristianas evangélicas, pentecostales y neopentecostales no habían visto con malos ojos la búsqueda de paz mediante procesos de diálogo, ya que no representaban, hasta el momento, acciones contradictorias para sus creencias, más bien, todo lo contrario. Organizaciones como Justapaz, los equipos cristianos de Acción por la Paz o Dipaz llevaban varios años trabajando en esta línea cuando se produjo el Plebiscito por la paz de 2016. ¿Qué sucedió entonces para que ciertos sectores cristianos se radicalizaran en sus posiciones en contra del Acuerdo de paz con las FARC?

En primera medida, la campaña uribista contra el Acuerdo de paz, en el cual el factor religioso no había sido relevante, tuvo una afortunada ayuda por la discordia que generaron las cartillas del Ministerio de Educación, un error estratégico que provocó la vinculación de una iniciativa educativa

a un proceso ajeno a ella. Aprovechando la confusión que produjo entre los creyentes —generalmente, muy mal informados—, el uribismo exacerbó los ánimos y algunos pastores y sacerdotes entraron en el juego. Otros, sin duda, ya tenían una postura en contra del proceso —como Alejandro Ordoñez o pastores uribistas politizados—, quienes no tuvieron reparos en mezclar política con religión.

En esta confusión fueron claves las representaciones que las distintas iglesias poseían sobre la paz, como fueron las interpretaciones de algunos sectores evangélicos que defendieron desde una ética interpersonal una paz dependiente de la conversión del creyente y su sometimiento a Dios, así como la embestida polémica de la «ideología de género» que sesgó en muchos creyentes la posibilidad de pensarse un apoyo hacia el proceso de paz.

A su vez, otras posiciones de actores más comprometidos en lo social se destacaron. Organizaciones ecuménicas y ramas del catolicismo consideraron el trabajo por la paz como un deber cristiano. Bajo una lectura del evangelio defendieron el proceso de paz con las FARC, pues la paz prometida por Jesucristo implicaba la construcción activa de Reino de Dios en la tierra, por eso vincularon el trabajo de la Iglesia con un compromiso comunitario y la búsqueda de justicia social; pero también asumieron su rol específico como mediadores espirituales, con el que podrían aportar herramientas reconciliadoras hacia una realidad saturada de odios y resquemores causados por la guerra. Aquí, la religión cumple entonces con un propósito social hacia la resistencia a la violencia, la construcción de paz y la posibilidad de cambio social.

[235]

Finalmente, la paz terminó siendo politizada tanto por el gobierno como por la oposición, llevando a que el momento político que enmarcó la firma del Acuerdo fuera interpretado por muchos cristianos como un tiempo apocalíptico y de lucha espiritual, pues sintieron que sus principios en torno a la familia, sexualidad y moral estaban siendo atacados. De allí que sectores más conservadores del catolicismo y líderes pentecostales y neopentecostales se tomaran la voz para denunciar las respectivas «reformas» de ideología de género que promovería el proceso de paz.

Asimismo, a falta de un consenso nacional en torno a la legitimidad del proceso de paz, un gran sector de la población tradujo el asunto como inconsulto y sin pertenencia, lo que, reforzado con una serie de discursos de

odio hacia la guerrilla —propios del uribismo y de la política de seguridad democrática—, hicieron difícil digerir una paz politizada e identificada con la izquierda y el «liberalismo inmoral». Y aunque las consultas mediáticas solo unos meses antes del Plebiscito afirmaban su legitimidad en las urnas, evidentemente los hechos ajenos que rodearon la opinión pública del año de refrendación lograron disparar una mayor oposición hacia el proceso de paz. En el tema tuvieron que ver políticos, líderes religiosos politizados y, por supuesto, el uribismo.

Referencias bibliográficas

1. Bastian, Jean Pierre. (1997). *La mutación religiosa en América Latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*. México, D. F.: FCE.

2. Beltrán, William. (2012). *Pluralisation religieuse et changement social en Colombie*. (Tesis inédita de doctorado). Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III, Paris.

3. Beltrán, William & Creely, Sian. (2018). Pentecostals, Gender Ideology and the Peace Plebiscite: Colombia 2016. *Religions*, 9 (12). <https://doi.org/10.3390/rel9120418>

4. Beltrán, William & Quiroga, Jesús. (2017). Pentecostalismo y política electoral en Colombia (1991-2014). *Colombia Internacional*, 91, pp. 187-212. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.06>

5. Calvo, Óscar. (2012). *Medellín (Rojo) 1968*. Bogotá, D. C.: Planeta.

6. Castillejo, Alejandro. (2017). *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el sur global*. Bogotá, D. C.: Uniandes.

7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T 478/15. (3 de agosto de 2015). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/a478-15.htm>

8. Corrillos. (2016, octubre 9). Hasta dónde el Plebiscito por la Paz convirtió la política en «guerra santa». <http://corrillos.com.co/2016/10/09/hasta-donde-el-plebiscito-por-la-paz-convirtio-la-politica-en-guerra-santa/>

9. Dinero. (2016, octubre 6). El rol de las iglesias cristianas en la victoria del «No» en el plebiscito. <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-papel-jugaron-las-iglesias-cristianas-en-la-victoria-del-no-en-plebiscito/234621>

10. El Colombiano. (2016, octubre 6). «Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca»: Juan C. Vélez. <https://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/entrevista-a-juan-carlos-velez-sobre-la-estrategia-de-la-campana-del-no-en-el-plebiscito-CE5116400>

11. El Espectador. (2016, julio 19). «Una Colombia diferente es posible», padre Francisco de Roux. <https://www.elespectador.com/cromos/una-colombia-diferente-es-posible-padre-francisco-de-roux/>

12. El Tiempo. (2010, agosto 5). Juan Manuel Santos comenzará su posesión con rito en la Sierra Nevada de Santa Marta. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7845644>
13. El Tiempo. (2016, septiembre 30). Así votarán el plebiscito en distintas religiones en Colombia. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16715563>
14. García, Mario. (2015). Etnografía virtual, exploración de campo y estudios de área. (Artículo inédito).
15. Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYAO
16. Gómez, Andrei. (2016). *El triunfo del No, Paradoja emocional detrás del Plebiscito*. Bogotá, D. C: Icono.
17. Hernández, Ángela. (27 de agosto de 2016). Marchamos porque el ministerio de educación quería imponernos la perversa IDEOLOGIA DE GÉNERO en los Colegios por medio de los Manuales de Convivencia [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/AngelaHernandezAlvar/posts/1061973653837954>
18. Hernández, Ángela. (29 de septiembre de 2016). COLOMBIA EN ORACION. «También les refirió Jesús una parábola sobre la necesidad de orar siempre, y no desmayar». Lucas 18:1. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=1089444597757526>
19. Hetherington, Marc J. (2008). Turned Off or Turned On? How Polarization Affects Political Engagement. In: Nivola, Pietro S. & Brady, David W. (Eds.). *Red and Blue Nation, Volume Two. Consequences and Correction of America's Polarized Politics* (pp.1-55). Brookings.
20. Houtart, François. (1997). *Sociología de la religión*. México, D. F.: Universidad Iberoamericana.
21. La Barrera, Ronald. (s. f.). La ideología de género. *Consejo Episcopal Latinoamericano*. https://www.celam.org/cebitepal/detalle_d.php?id=76
22. Las2orillas. (2016, octubre 4). Los sermones incendiarios del Pastor Miguel Arrázola. <https://www.las2orillas.co/miguel-arrazola-el-pastor-que-volvio-su-pulpito-la-tribuna-del-no-en-cartagena/>
23. Marcos, Ana. (2016, octubre 12). El voto evangélico, clave en la victoria del «no» en el plebiscito de Colombia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/10/12/colombia/1476237985_601462.html
24. Meneses, Crithian. (2016, septiembre 26). Dios y la eterna manipulación en el plebiscito. *Las2Orillas*. <https://www.las2orillas.co/dios-y-la-eterna-manipulacion-en-el-plebiscito/>

36. Ruano Ibarra, Luis Eduardo y Muñoz, Lady Vanesa. (2019). Plebiscito por la paz en Colombia: Un análisis desde las emociones en sus resultados políticos. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 44, pp. 110-126. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2019.i44.07>

37. Sádaba, Igor. (2012). Acción colectiva y movimientos sociales en las redes digitales. Aspectos históricos y metodológicos. *Arbor*, 188 (756), pp. 781-794. <https://doi.org/10.3989/arbor.2012.756n4011>

38. Semana. (1997, agosto 17). Consulta síquica. <https://www.semana.com/consulta-siquica/33406-3/>

39. Semana. (2016, agosto 12). La encrucijada de la ministra Gina Parody. <https://www.semana.com/nacion/articulo/gina-parody-enfrenta-a-lgbti-gobierno-y-oposicion/487661/>

40. Semana. (2016, octubre 28). Cristianos: ¿el poder decisorio en la política? <https://www.semana.com/nacion/articulo/religion-inclina-la-balanza-politica-en-colombia/502530>

41. Semana. (2016, septiembre 27). El pastor de Cartagena que compartió tarima con Uribe por el No. <https://www.semana.com/nacion/articulo/pastor-miguel-arrazola-dice-que-con-acuerdos-de-paz-le-van-a-entregar-el-pais-a-la-farc/495762/>

42. Semana. (2016, septiembre 8). Encuesta de Ipsos da amplia victoria al Sí en el plebiscito con el 72%. <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-encuesta-de-ipsos-da-ventaja-al-si/492947/>

43. Serrano, Alfredo. (2016, octubre 22). El fenómeno cristiano detrás del No. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-fenomeno-cristiano-detras-del-no/>

44. Straehle, Edgar. (2016). La compleja relación entre Internet y Política: algunas anotaciones sobre los problemas actuales de la Política 2.0. *Astrolabio*, 18, pp. 162-173.

45. Weber, Max. (1997). *Sociología de la Religión*. Madrid. Itsmo.

[239]



Artista invitada

Eva Celin

*Homenaje a Richard Rutledge, a partir
de una fotografía de 1956 para Vogue*

Acrílico sobre cartón lienzo

22 x 27 cm

2017



Gobernanza criminal de la minería del oro en la región del Bajo Cauca y en el municipio de Buriticá, Antioquia*

Daniel Bonilla Calle (Colombia)**

Resumen

La gobernanza criminal en Colombia ha permeado casi todas las esferas de la sociedad, entendida como la imposición de normas o reglas sobre diferentes dimensiones sociales, económicas y políticas de una comunidad determinada por parte de una organización violenta no estatal. Este artículo tiene como objetivo comprender las formas de regulación y gobernanza que los diferentes grupos armados ilegales ejercen sobre los actores involucrados en la minería del oro del Bajo Cauca y Buriticá, Antioquia. Desde una perspectiva de la investigación cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a más de setenta personas, revisión de literatura especializada, prensa, documentos judiciales, entre otros. Entre los hallazgos y aportes más importantes está la evidente cooptación de funciones institucionales en las que el Estado o sus agentes no han tenido la capacidad de cubrir satisfactoriamente, lo que ha generado una relación entre este y actores criminales en la producción de órdenes regionales, utilizando la coerción y la violencia en detrimento de las condiciones de vida de las comunidades, que de alguna manera legitiman dichas acciones debido a los réditos económicos que pueden alcanzarse.

[241]

Palabras clave

Gobernanza; Crimen Organizado; Minería; Cooptación del Estado; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2022 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2022

* Artículo derivado de la investigación *Gobernanza del Oro en Bajo Cauca y Buriticá, Antioquia*, desarrollada entre 2019 y 2021, para optar al título de doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia.

** Licenciado en Geografía e Historia. Magíster en Estudios Internacionales. Profesor asistente de la Institución Universitaria Ceipa. Correo electrónico: daniel.bonilla@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-2009-9824 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=2EnJlqAAAAAJ&hl=fr>

Cómo citar este artículo

Bonilla Calle, Daniel. (2022). Gobernanza criminal de la minería del oro en la región del Bajo Cauca y en el municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 241-270. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a09>

Criminal Governance of Gold Mining in the Bajo Cauca Region and the Municipality of Buriticá, Antioquia

Abstract

Criminal governance in Colombia has permeated almost all spheres of society, understood as the imposition of norms or rules on different social, economic, and political dimensions of a given community by a violent non-state organization. This article aims to understand the forms of regulation and governance that the different illegal armed groups exert over the actors involved in gold mining in Bajo Cauca and Buriticá, Antioquia. From a qualitative research perspective, semi-structured interviews were carried out with more than seventy people, a review of specialized literature, press, and judicial documents was conducted, among others. One of the most important findings and contributions is the evident co-optation of institutional functions, which the State or its agents have not had the capacity to cover satisfactorily. This has generated a relationship between the State and criminal actors in the configuration of regional orders, using coercion and violence to the detriment of the living conditions of the communities, which somehow legitimize such actions due to the economic returns that can be achieved.

Keywords

Governance; Organized Crime; Mining; State Cooptation; Colombia.

Introducción

La gobernanza criminal bajo la cual habitan millones de personas en el mundo es un campo cada vez más estudiado en contextos urbanos, aunque muy poco en los rurales o en aquellos alejados de los centros de poder. Inicialmente se estudiaba cómo las mafias controlaban múltiples transacciones económicas en ciudades como Londres, Roma, New York, Chicago y muchas otras (Lupo, 2009; Varese, 2013); no obstante, cada vez más se evidencia no solo su transformación o fortalecimiento, sino una creciente y diversa cantidad de grupos criminales que toman poco a poco el control en las periferias empobrecidas de las ciudades latinoamericanas, con el ánimo de regular espacios desatendidos por los gobiernos y cuyos incentivos son tan atractivos que luchar por ellos parece un imperativo dentro de una sociedad que ofrece pocas oportunidades para lograr una movilidad económica dentro de la legalidad (Arias, 2006; Berti, 2018; Blattman, Duncan, Lessing y Tobón, 2021; Lessing, 2020; Lessing y Wills, 2019; Niño, 2020).

En Colombia, este fenómeno ha existido desde la década de 1960 en las regiones donde surge el conflicto, dando lugar a ordenes sociales liderados por grupos guerrilleros (García *et al.*, 2014) o una rebelocracia, como lo denomina Ana Arjona (2016), y más tarde estructurados por paramilitares, autodefensas, carteles de la mafia o señores de la guerra (Duncan, 2014; 2015). En las ciudades, principalmente con la llegada del narcotráfico en las décadas de 1980 y 1990, *los combos* o bandas delincuenciales tomaron control de barrios enteros, dando lugar a toda clase de dinámicas criminales que han resultado difíciles de sobrellevar para las autoridades civiles y militares (Tobón y Valencia, 2016).

En ambos contextos, urbanos y rurales, ha habido importantes transformaciones marcadas por procesos de desmovilización de los grupos que han dado lugar a reconfiguraciones tanto dentro de las agrupaciones, como de los territorios que controlan, como sucedió en el Bajo Cauca antioqueño, donde desmovilizados de las Autodefensas Unidad de Colombia (AUC) configuraron nuevos grupos armados o terminaron en las filas de las guerrillas, ampliando sus zonas de influencia y modificando sus fines sociales y militares, como el de suplantar al Estado. En su lugar, buscan espacios donde pueden convivir con él e incluso tomar ventaja de sus debilidades o fortalezas (Ávila, 2019).

[243]

De manera general, los actores no estatales han aumentado su capacidad de acción frente a un modelo de construcción de Estado que busca la disminución de su rol regulatorio en las actividades económicas y privadas (Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000; Toros, 2019; Kaldor, 2012), y en la que el interés por la circulación de capital muestra una hoja de ruta para la atención a las periferias, las cuales no son atendidas de manera proporcional, dejando en evidencia sus límites en espacios dominados por mercados menos lucrativos, dando lugar a nuevos participantes, como mafias o bandas delincuenciales que establecen instituciones regulatorias y que, en su defensa, entran en conflicto proporcional a su relevancia política, económica y social (Börzel y Risse, 2010; Castells, 2009; Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000; Toros, 2019; Kaldor, 2012).

Para la minería del oro, como sucede con la madera o con el tráfico de armas, el narcotráfico ha servido de fuente de financiación, proporcionando capitales de inversión inicial de proyectos que ayudan a los grupos a tener más control sobre ella, estableciendo así reglas y prácticas, generalmente soportadas en la violencia, lo que les permite accionar círculos de corrupción y criminalidad en los territorios de influencia (Ballvé, 2019; Coller y Hoeffler, 2005; Ross, 2004).

[244]

Un ejemplo es la región del Bajo Cauca antioqueño, integrada por seis municipios: Nechí, Taraza, Caucasia, Zaragoza, El Bagre y Cáceres. De sus suelos procede casi la mitad del oro de Colombia (UPME, s. f.), habitan unas 300 000 personas y es un corredor estratégico entre el interior del departamento, incluso del país, con el mar Caribe. En ella se conjugan todas las formas de criminalidad: narcotráfico, minería y deforestación, presencia de grupos armados, altos índices de corrupción, entre otras (Mesa, 24 de febrero de 2020). Esta dinámica la posiciona como la más violenta del país (Policía Nacional, s. f.). Un caldo de cultivo perfecto para encontrar más de un oferente de servicios de seguridad y justicia, habitualmente monopolizados por el Estado. De hecho, estas comunidades han estado sometidas a una institucionalidad paralela que incluye restricciones en diferentes dimensiones políticas, económicas y sociales, apalancadas en la implementación de impuestos o en las denominadas *vacunas* (Maldonado y Roza, 2014; Giraldo, 2013; Verdad Abierta, 2011, septiembre 7), fenómeno que se recrudece después de la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016 y que dio pie al fortalecimiento y aparición de otros grupos armados como

los Caparrapos, los Burbanos y las denominadas disidencias de las FARC (Quintero, 2019, febrero 5; Rutas del Conflicto, 2020, septiembre 21).

De otro lado está Buriticá, una municipalidad que entró en el panorama minero colombiano hace más de una década tras la confirmación de un yacimiento considerado uno de los más grandes del continente y de los más prometedores del mundo (Garibelo, 2020, octubre 21; Semana, 2016, mayo 13). Está habitado por unas 20 000 personas, con una economía de vocación agrícola y comercial. Aunque se encuentra en la vía que comunica a Medellín, capital del departamento de Antioquia, con el Golfo de Urabá, su posición geográfica no es considerada tan estratégica como la primera. Fue el apogeo minero el que la llevó a convertirse en un objetivo de control de los grupos armados y para el Estado una oportunidad para demostrar que la institucionalidad podría ser eficiente, aun en regiones mineras.

Este artículo tiene como objetivo comprender las formas regulación y gobernanza que los diferentes grupos armados ilegales ejercen sobre los actores involucrados en la minería del oro del Bajo Cauca y Buriticá, Antioquia. En su búsqueda, se hace un aporte al desarrollo teórico mediante una categorización y propuesta de análisis de las dimensiones y mecanismos de la gobernanza criminal en los contextos específicos analizados.

[245]

1. Principales categorías utilizadas

Esta investigación evidencia un conflicto por el control en la regulación y la gobernanza del oro entre el Estado colombiano y un abanico de actores que se ubican en la margen de la legalidad institucional. Entre ellos se encuentran las agrupaciones armadas que frecuentemente son analizadas desde una visión estatocéntrica, pero cuyas explicaciones parecen ser insuficientes para el contexto actual (Schmitt, 199, p. 51 citado en Giraldo, 2009). Este trabajo se sustenta a partir del uso de tres categorías conceptuales: la gobernanza criminal, el Estado y la regulación.

1.1 El concepto de Estado y la gobernanza criminal

El conflicto colombiano de los últimos sesenta años ha estado marcado por una constante reafirmación del rol del Estado, no solo como el que detenta el control sobre las formas de violencia, sino de su poder de regulación en la vida diaria de los ciudadanos. Esta estuvo concentrada en las regiones rurales de ciertos departamentos y luego de ciertas ciudades de

la mano de diferentes grupos armados. Es decir, millones de colombianos han vivido bajo sistemas de regulación y gobernanza por fuera de la institucionalidad oficial, lo que pone en tela de juicio la capacidad estatal para ejecutar la autoridad o delegarla (Acemoglu, Robinson y Santos, 2013).

No es solo en el contexto colombiano, en los últimos cincuenta años países de todas las latitudes han experimentado diversas y nuevas formas estructurales de violencia: actores armados luchando por el poder político total o parcial del territorio, el control de rentas y de diversas mercaderías, entre ellas, el narcotráfico. Esta dinámica se ha «convertido en la bestia del Estado moderno, y toda violencia organizada por fuera de la coacción estatal que garantiza la convivencia es inadmisibles» (Giraldo, 2009, p. 58), en especial, porque no existe el monopolio de una autoridad legitimada en la democracia, sino que este se convierte en un duopolio o, en otros casos, en oligopolio con múltiples competidores. Un escenario en el cual la población es la más afectada, ya que no posee marco regulatorio claro y unificado.

[246] Las formas de violencia monopolizadas por ciertos funcionarios se convirtieron en un factor necesario para la construcción del Estado-nación y ha quedado como rasgo esencial de casi cualquier forma de gobierno. En este sentido, todo competidor debe ser eliminado por vía militar, política o judicial, dependiendo de su naturaleza (Alberallo, 2020). En Colombia, una de las funciones constitucionales del Estado es la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos (Constitución Política de Colombia de 1991). Para ello ha estructurado un sistema institucional que incluye legislación y fuerza pública con la intención de proteger a sus pobladores de quienes quieran suplantarlo. En otras palabras, el gobierno ha establecido un negocio de protección que exige el control de las armas, no permite competidores y debe ser aceptado por todos sus ciudadanos y habitantes del territorio. Esta estructura le permite regular y monopolizar el control de sus recursos, así como determinar quiénes pueden acceder y participar en cada uno de sus mercados (Barbalet, 2021; Dryzek, 2006; Tilly, 1985; Weber, 2004).

El segundo patrón presente en las últimas tres o cuatro décadas es el clientelismo como proceso de su conformación política en la periferia. Las clases políticas nacionales actúan como intermediarias entre lo que demandan los centros de poder y lo que solicitan sus electores con la

intención de mantener sus fuentes de ingresos. No se opera de acuerdo con las leyes establecidas, sino de los intereses de las élites locales que, a su vez, han sido cooptadas por estructuras criminales (Acemoglu, Robinson y Santos, 2013; Boesten, 2021; Duncan, 2018; Koivu, 2018). «En este sentido, a pesar de estas características del Estado colombiano, en vez de ser una anomalía o una irregularidad, aparece como parte de nuestro caso particular de la formación de las instituciones estatales y de la construcción de nación» (González, 2014, p. 18).

No se habla, entonces, de ausencia del Estado en los territorios analizados, pues ha estado presente de muchas maneras, en especial, desde su rol coercitivo y con presencia militar interesada en evitar la consolidación de las guerrillas y para la protección de la propiedad privada de las grandes mineras. Es así como algunos hablan de «presencia selectiva» (Rasmussen y Valencia, 2018, p. 4), «desigual o diferenciada» (González, 2003, p. 135), «desequilibrada» (Criado, 2019, p. 228) o de un constante proceso de coproducción en la conjunción de diversos actores violentos y no-violentos (Peñaranda, Otero y Uribe, 2021, p. 3). Lo observado en el terreno es que se hace frente a un fenómeno de coexistencia entre distintos actores que hacen del Estado una idea que aún no se consolida, como aparece en la teoría política de unidad monolítica, está en constante coproducción, en la que diversos actores conflictúan en la medida que sus intereses y objetivos se contraponen, encuentran o difieren.

[247]

Uno de esos objetivos es la gobernanza total o parcial de un territorio, o dimensión social, económica o política. Esta puede ser comprendida como la capacidad de un gobierno u organización de regular y hacer cumplir las normas y reglas establecidas, de proveer los servicios gubernamentales y asegurar que sus funciones sean realizadas de manera adecuada. Se trata más de la actuación de los agentes en el cumplimiento de los deseos de quienes gobiernan y no de los objetivos que estos establecen (Fukuyama, 2013, p. 350). En esta definición cabe cualquier grupo organizado con ciertas capacidades y estabilidad en sus prácticas e instituciones que les permita alcanzar adecuadamente sus pretensiones. Subsecuentemente, se considera gobernanza criminal la imposición de normas o reglas sobre diferentes dimensiones sociales, económicas y políticas de una comunidad determinada por parte de una organización violenta no estatal. Esto incluye el gobierno sobre sus propios miembros, otros actores criminales y los civiles no criminales. En contraprestación por el dominio ejercido y el respeto a las

reglas impuestas pueden proveer seguridad y otro tipo de bienes y servicios públicos, características que pueden dar paso al establecimiento de un orden social enmarcadas en una estructura de poder (Arias, 2006; Börzel, Risse y Draude, 2018; Lessing, 2020; Lessing y Wills, 2019).

Lo anterior implica que no todos los actores armados o sus agentes tienen el poder de implementar y sostener un sistema de regulación de la vida social de una comunidad que habita en el territorio controlado. De actuar sobre las acciones de los demás actores involucrados en el fenómeno. El hecho de que algunos grupos armados realicen el cobro de extorsiones o se impliquen en la regulación de algunas transacciones económicas no se enmarca necesariamente en la conceptualización enunciada. No se debe confundir con olas de violencia o solo sometimiento de la población, debe representar cierta estabilidad de las instituciones creadas y su permanencia en el tiempo, lo cual implica el establecimiento de un orden que presente algo de previsibilidad para la toma de decisiones de los diferentes actores que habitan los lugares dominados (Bolívar y Nieto, 2003; Foucault, 1980; Wood, 2008).

[248]

Los órdenes locales experimentados en el Bajo Cauca o en Buriticá son categorizados como periféricos, ya hacen parte de una estructura multiescalar de alcance internacional. En ambos casos, el actor predominante interactúa con Bogotá y sus organizaciones clientelares, y con actores transnacionales que influyen en las decisiones que se ejecutan en el territorio (Mason, 2005), fenómeno fortalecido por la presencia de recursos demandados desde el centro, como estupefacientes, oro u otros elementos a precios más bajos que los de los mercados regulares. Su importancia en la circulación de capital, sobre la cual el Estado central tiene muy poco control, se vuelve el motor de la movilidad social en las regiones. No sucede lo mismo en otros contextos, donde las fuentes de ingreso están muy diseminadas, y sobre aspectos que no son económicamente relevantes para la institucionalidad, por ejemplo, en las periferias de Medellín o Bogotá, donde se presenta una regulación del microtráfico: los huevos y las arepas, o los micro préstamos informales.

La segunda característica es la relación que los actores regulatorios no estatales (ARNE) llegan a desarrollar con las diversas agencias y agentes estatales, con los cuales, en muchos casos, llegan a constituir una unidad homogénea. Indudablemente, la presencia estatal, tanto en infraestructura y

otros servicios, se ve desestimulada por sus costos y la población impactada, puesto que los grandes capitales no exigen mucho para sacar sus mercancías desde la región, lo que produce que las comunidades tengan un abanico de opciones mucho más limitado que en las ciudades grandes, aumentando las posibilidades de dominación a los actores armados.

La gobernanza criminal sobre la minería es uno de los factores determinantes del establecimiento de un orden local liderado por los ARNE. En él participan actores regulatorios estatales (ARE) que legitiman su rol coercitivo de manera cooperativa, consintiendo el control sobre espacios donde sus acciones deberían estar supeditadas a las leyes estatales, pero en las que los deseos de los agentes chocan con sus objetivos, razón por la cual el Estado va perdiendo o cediendo control en la periferia, situación aprovechada por otros participantes violentos o no, facilitando el acceso a mercados que de otra manera serían inaccesibles (Barnes, 2017; Varese, 2013).

Se deben evitar caminos simplistas con argumentos centrados en la debilidad o ausencia estatal como factores suficientes y necesarios para asegurar la existencia de una gobernanza criminal. Una no puede explicarse sin la otra. Se trata, más bien, de analizar las características de su coexistencia, los mecanismos que utilizan ambos para ganar legitimidad y las relaciones que establecen los gobernantes con los gobernados que permiten su permanencia (Duran, 2015).

[249]

1.2 El concepto de regulación

Aparece como esa dimensión de la gobernanza que prescribe y prohíbe directamente lo que los actores de un mercado pueden o no hacer para que sus acciones no contradigan el interés público (Chang, 1997). El sector minero ha pasado por múltiples escenarios caracterizados por una escasa participación social y ampliamente dominada por actores armados. Solo fue después de la década de 2000 que el Estado colombiano comenzó a estructurar un marco regulatorio con todos los sectores sociales y económicos que intervienen en el proceso. Es allí donde las brechas entre lo ilegal y legal se han ampliado, e incluso la informalidad se ha hecho más evidente (Duarte, 2012; Rochlin, 2018).

En Colombia, la regulación está dada por una serie de leyes, decretos, resoluciones y normas administrativas que se consolidan en la política

minera. Su objetivo «es propender por la protección y desarrollo de la comunidad» (Ministerio de Minas y Energía, s. f.). A su vez, el Ministerio de Minas y Energía denuncia que el principal problema del sector es, precisamente, la falta de formalización minera, lo que conlleva a impactos sociales y ambientales negativos. Pero esta serie de documentos legales no son suficientes para controlar las dinámicas del mercado del oro, por el contrario, las regulaciones del Estado y su abandono de las zonas alejadas de los centros de poder proveen un «bien gratis» a diferentes actores, principalmente armados, que buscan controlar las distintas transacciones del mercado del oro. Constantemente se demuestra que la institucionalidad no ha sido capaz de regular la explotación del metal, derivando en el establecimiento de reglas propias impuestas por distintos ARNE sobre las comunidades locales impactadas (Giraldo, 2013; Giraldo y Muñoz, 2012).

En la normativa colombiana se encuentran tres principios sobre la propiedad privada relacionada con los recursos mineros: de ascensión, *res nullius* y propiedad absoluta. El primero hace alusión a que el dueño del suelo lo es del subsuelo; el segundo indica que quien encuentra el recurso es su propietario y tiene el derecho a explotarlo, modelo muy popular en el Estado Federal de Antioquia de 1867, cuando se arrendaban minas para que un privado las explotara (Duarte, 2012); el último, planteado por Max Weber (2004) y acogido en Colombia, indica que el Estado es el único dueño de los recursos no renovables hallados en su territorio. Como lo estableció la Ley 20 de 1969, actualizada por la Ley 685 de 2001 y ratificada por varias sentencias de la Corte Constitucional: «Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares, de comunidades o grupos» (Ministerio de Minas y Energía, s. f.).

Aunque desde lo legal el panorama parece bastante claro dentro de la normativa nacional, en el imaginario popular los principios de ascensión y *res nullius* suelen estar vigentes. Existe una constante confrontación por la definición de lo privado y lo público, en la que lo público puede convertirse en privado por derecho ciudadano y lo privado puede pasar de propietario según las necesidades de los interesados. La misma ley establece excepciones, como la de otorgar el estatus de barequero o minero de subsistencia a determinados grupos sociales por parte de

algunas entidades territoriales u unidades administrativas, lo cual es aprovechado por otros actores sociales para generar confusión y reclamos a las autoridades centrales.

Los métodos para evadir la legislación se han perfeccionado, convirtiéndose en una amenaza para la estabilidad social, política y económica en las regiones mineras. Este sistema de regulación parece ser más ventajoso para los actores criminales, pues ayuda a establecer redes más sólidas y extensas que controlan más aspectos de la vida diaria de las comunidades, generando un círculo vicioso que ayuda a debilitar ciertas esferas estatales (Acemoglu, Robinson y Verdier, 2017; Robinson, 2013).

2. Metodología

Esta investigación cualitativa pretende crear una teoría sustantiva que contribuya a la comprensión del fenómeno de la gobernanza criminal de la minería en el municipio de Buriticá y los municipios de la región del Bajo Cauca antioqueño. Teniendo el contexto de violencia en la cual se desarrolló, esta debía ser una mezcla de herramientas y métodos que disminuyeran el riesgo del investigador cuyo trabajo de campo debía ser muy activo. Por ello, se tuvo una aproximación a la etnografía investigativa, un estilo híbrido de la investigación que combina el trabajo de campo inmersivo etnográfico y la búsqueda de evidencia documental en registros públicos y otros informes que dieran cuenta del fenómeno abordado. Esto, como medio para acceder a las personas, los sitios y la información en los espacios altamente vigilados, peligrosos y territorializados por actores armados ilegales, lo que generalmente constituyen economías de violencia (Ballvé, 2020, p. 249; Galeano, 2020; Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005).

[251]

Fueron entrevistadas de manera semiestructurada setenta y dos personas identificadas como fuentes clave, es decir, directamente relacionadas con la minería del oro o con el fenómeno de violencia analizado, y que accedieron a colaborar con el proceso; otras tantas, sin contabilizar, fueron abordadas en conversaciones informales, las cuales no fueron registradas, pero contribuyeron a la comprensión del fenómeno. El trabajo de campo se realizó entre noviembre de 2019 y diciembre de 2021. Con visitas a cada uno de los municipios que se extendieron por algunas semanas. Las entrevistas con las fuentes clave generalmente se extendieron por una o dos horas. No era fácil llegar a ellos debido a la desconfianza respecto al tipo de información a la cual se quería acceder.

Para solucionarlo, generalmente se llegaba recomendado por algún amigo o se firmaba un acuerdo de confidencialidad; en otros, este acuerdo no tenía lugar pues se dañaba ese canal de confianza establecido y se hacía verbalmente, siempre dejando claro cuáles eran las intenciones de la investigación y dejando constancia de los datos del entrevistador en caso de ocurrir alguna dificultad vinculada a temas de seguridad.

Se consultaron más de trescientas fuentes bibliográficas secundarias y terciarias que incluyeron: artículos científicos enmarcados dentro de la categoría de gobernanza criminal, configuración del Estado y otros relacionados con el rol de la minería del oro en el conflicto, permitiendo expandir el marco de análisis; informes oficiales, de organizaciones no gubernamentales, agencias de inteligencia, artículos de prensa y sentencias judiciales, también se constituyeron en un marco de referencia.

Para el análisis de la información se utilizó un método de contrastación entre lo descrito por los entrevistados y la teoría explorada, buscando evidenciar la heterogeneidad de las miradas y los escenarios de la realidad analizada (Taylor y Bogdan, 1992). Para la elaboración del cuadro 1, específicamente, y como se expone en la explicación que le antecede, se tuvo especial cuidado en esa técnica y se contó con un acompañamiento por parte de tres fuentes clave: dos individuos pertenecientes a grupos armados y un periodista con gran conocimiento del fenómeno. Por esta razón, son citadas tanto fuentes primarias o entrevistados, como fuentes bibliográficas consideradas secundarias y terciarias.

En el abordaje empírico se identificaron tres ARNE dominantes: Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Los Caparros o Caparrapos (CP). Las AGC es considerada la agrupación armada más importante del país, con más presencia en el territorio nacional, incluyendo su predominio en Buriticá. Es un reducto directo del Bloque Mineros y Central Bolívar, dos de las más poderosas estructuras de las otrora Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los Caparros son, a su vez, una disidencia de las AGC con operaciones localizadas en el Bajo Cauca y sin presencia en otros territorios. El ELN es una organización guerrillera que nació en la década de 1970 y que entró a formar parte de las agrupaciones insurgentes comunistas-leninistas con presencia en el país. Si bien las FARC-EP fueron protagonistas en la región, después de la firma del Acuerdo de paz en 2016 su repliegue fue evidente y hoy su accionar no es relevante en los territorios analizados (Ávila, 2019; 41. Restrepo, 2015; Verdad Abierta, 2018, febrero 28).

A su vez, los ARNE interactúan con los actores productivos, los actores regulatorios estatales (ARE) y las comunidades locales. Por actores productivos se comprenden todos aquellos que tienen una relación directa con la actividad minera, es decir, los dueños de los entables, los trabajadores, los barequeros, chatarreros, incluso aquellos que se identifican en las actividades comerciales del metal. Los ARE engloban diferentes agencias estatales y sus agentes o funcionarios, sean de elección popular, como alcaldes y concejales, o bien quienes trabajan para las distintas entidades gubernamentales civiles o militares. Finalmente, las comunidades locales son aquellas unidades de análisis representadas por los habitantes de los territorios analizados. Como puede deducirse, en ocasiones un individuo puede hacer parte de uno o dos actores analizados, por ejemplo: un trabajador de una mina puede ser un actor productivo en algunos espacios y hacer parte de las comunidades locales en otros, y de esta manera, estar bajo diversas formas de regulación según el impacto de sus actividades.

Para el análisis de la información se creó una matriz de análisis de actores, donde se especifica su incidencia en la regulación: el tipo de funciones de gobernanza referida a aquellos roles propios del Estado; los mecanismos de regulación entendidos como los procedimientos usados por el ARNE en su suplantación; causas por incumplimiento, que se refieren a las penas a las que son sometidas aquellas personas que hayan incumplido alguna regla existente dentro del esquema impuesto; y los actores identificados, que en este caso son: AGC, comunidades locales y ELN. A la incidencia de los actores se le asigna un código: (+) = mucha influencia; (+/-) = influencia media; y (-) = baja influencia.

[253]

3. Discusión. Dimensiones de gobernanza y mecanismos de regulación

Basados en el modelo de gobernanza criminal de Benjamin Lessing (2020), adaptado a los contextos analizados y contrastado con entrevistados que ayudaron en su elaboración, se presenta el cuadro 1, la cual contiene un inventario de las funciones y mecanismos de regulación instituidos por los ARNE en las regiones de estudio. Para tener en cuenta la dimensión a analizar, se verificó que al menos dos de los entrevistados dieran cuenta de ella, contrastándose con la información directamente recopilada con los ARNE o ARE involucrados obtenida en entrevistas o información hallada en informes especializados y fuentes periodísticas.

Cuadro 1. Dimensiones y mecanismos de gobernanza criminal de la minería del oro en Buriticá y en el Bajo Cauca antioqueño.

Funciones de gobernanza	Mecanismo de regulación	Causas por incumplimiento	Actores		
			AGC	CP	ELN
Dimensión económica					
Autorizar la explotación en yacimiento	Asignación de participación-total producido	- Confiscación total producido	+	+	+
	Asignación de un monto fijo mensual: dinero, oro puro o material	- Aumento en el porcentaje de participación	+	+	+
	Autorización del comandante del bloque	- Prohibición ejercicio de la minería	+	+	-
	Presencia permanente en el sitio de extracción	- Destierro	+	+/-	-
Otorgar permisos de trabajo en minas-entable	- Autorización del cabecilla de frente	- Expulsión de los no autorizados	+	+	-
	- Control del total o parcial de mano de obra a emplear	- Destierro	+	+	-
Autorizar barequeo-reciclaje o chatarreo	Autorización del cabecilla de frente	- Confiscación total producido	+	+	n/a
	Regulan los sitios de extracción	- Aumento en el porcentaje de participación	+/-	+/-	
	Control en la venta del producto	- Prohibición del ejercicio de minería	+/-	+/-	
	Exigencia en ceder su cupo para legalizar oro de otras fuentes	- Destierro	+/-	+/-	
Autorización para utilizar y transitar maquinaria pesada en el territorio	Monto fijo mensual por maquina o lote	- Confiscación	+	+	+
	Pagos-control por su movilización en el territorio	- Prohibición de movilidad o trabajo	+	+	+
Autorización para la provisión y circulación de insumos en el territorio	Declarar y pagar permiso de circulación. Puede ser fijo o por envío	- Aumento del monto de la extorsión	+	+	+
Permisos de exploración de nuevos yacimientos	- Notificación de la intención y los resultados obtenidos	- Prohibición	+	+	+
	- Compartir los resultados	- Destierro - Pena de muerte	+	+	+

Cuadro 1. (Continuación).

Funciones de gobernanza	Mecanismo de regulación	Causas por incumplimiento	Actores		
			ACC	CP	ELN
Autorización de venta de oro o su circulación en el territorio	Utilización de los cupos del Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) donde se declara una parte y otra se va al mercado negro Designación del comprador	- Confiscación del producto - Prohibición de ejercer la actividad - Pagos extra - Castigo físico	+	+	
Control de precios del comercio	Fijación de precios	- Multas - Prohibición de ejercer la actividad	+		+
Solución de conflictos de cruce de vetas	- Arbitraje entre las partes. Se puede dirimir con aportes de dinero	- Destierro - Prohibición para ejercer la actividad	+	+/-	-
Solución de conflictos laborales	- Imposición de soluciones - Obligatoriedad en la solución dada por el actor regulatorio no estatal	- Pena de muerte	+	+	+
Solución de conflictos entre propietarios de tierras y mineros	Arbitraje entre partes. Generalmente, la explotación del entable tiene prioridad	- Confiscación de la propiedad - Destierro - Pena de muerte	+	+	+/-
Dimensión económica - Regulación de otros mercados					
Regulación sobre el comercio: tiendas, supermercados, discotecas, casinos Apertura y permanencia de establecimientos	- Asignación de pagos por seguridad - Imposición de ser utilizado como medio para el lavado de dinero-testaferrato	- Aumento del monto - Cierre del establecimiento - Sanción económica - Destierro	+	+	+/-
Garante en el cumplimiento de contratos y pactos	- Establecimiento de <i>oficinas de cobro</i> de deudas con carga porcentual sobre lo recuperado - Defensa coercitiva sobre los derechos adquiridos por una de las partes sobre la otra	- Restauración parcial de la deuda - Castigo físico - Pena de muerte - Extorsión - Destierro	+	+	n/a

Cuadro 1. (Continuación).

Funciones de gobernanza	Mecanismo de regulación	Causas por incumplimiento	Actores		
			AGC	CP	ELN
Control sobre el transporte formal e informal	- Autorización a la circulación-extorsión (mototaxis, buses urbanos e interurbanos)	- Retención, confiscación o quema del vehículo - Prohibición de la circulación - Aumento en tarifas extorsivas	+	+	
Dimensión económica - Narcotráfico					
Control de microtráfico de drogas	- Control de la oferta - Prohibición de consumo de ciertas sustancias - Control puntos de expendio	- Pena de muerte - Destierro - Multas - Castigo físico	+	+	+
- Servicios de protección en todas las actividades - Servicios de protección individual - Compra y venta de insumos y producto final.	Agentes de protección de un narco. - Sirven de intermediarios. Controlan la producción de la base de coca y luego se la venden a terceros que la ponen en circulación nacional o internacional - Maquilan a terceros		+	+	+
Dimensión social					
Prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, sexual, infidelidades	Prohibición de todo tipo de violencia	- Destierro - Pena de muerte - Castigo físico - Sanción económica - Trabajos comunitarios	+	+	+/-
Prevenir y sancionar la violencia interpersonal y el homicidio	- Prohibición de todo tipo de violencia - Conciliación y arbitraje para la solución de conflictos interpersonales/vecinales		+	+	+

Cuadro 1. (Continuación).

Funciones de gobernanza	Mecanismo de regulación	Causas por incumplimiento	Actores		
			AGC	CP	ELN
Regular la circulación, entrada y salida de personas dentro del territorio	- Restricción de horarios y áreas de circulación - Control total sobre foráneos en el territorio	- Castigo físico - Pena de muerte - Destierro	+	+	+
Regular el porte de armas	No permitido	- Incautación del arma - Persecución - Sanción económica	+	+	+
Protección de la propiedad privada-robo	- Control sobre la compra y venta de propiedades - Asignación de pago de porcentajes-total de la transacción - Confiscación de bienes que son de interés para los actores regulatorios estatales Prohibición de hurtos dentro los territorios controlados	- Aumento del monto de la extorsión - Confiscación - Desplazamiento - Pena de muerte	+	+/-	+/-
Regulación de comportamientos sociales	- Imposición de normas de comportamiento a mujeres y población LGBTI - Prohibición de consumo de ciertas drogas	- Castigo físico - Restauración de lo hurtado - Trabajos comunitarios	+	+	+
Conceder permisos carcelarios	En asocio con agentes del Estado se autorizan-venden permisos por días	- Castigo físico - Trabajos comunitarios - Destierro - Advertencias-amenazas En caso de fuga del preso actúan como fuerza de búsqueda	+/-	+/-	+/-
			+	n/a	n/a

Cuadro 1. (Continuación).

Funciones de gobernanza	Mecanismo de regulación	Causas por incumplimiento	Actores		
			AGC	CP	ELN
Dimensión política					
Dirigir y organizar el proceso electoral en los territorios	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación de candidatos - Avalar candidatos - Regulación de actividades proselitistas - Aprobación de planes de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - Impedimento para participar libremente en la contienda - Destierro - Pena de muerte - Impedir la ejecución de su mandato por múltiples vías 			
	Controlar puestos de votación y actividades de la registraduría	<ul style="list-style-type: none"> - Impedir su ubicación - Persecución a funcionarios 	+	+	+/-
	Constreñimiento al elector compra de votos, presión para votar por determinado candidato	Acciones contra la comunidad			
Control sobre presupuestos públicos municipales: infraestructura, servicios de salud, conexos a la educación, entre otros	<ul style="list-style-type: none"> - Control e imposición en la selección de oferentes - Cuotas del 10 al 15 % sobre el total de los contratos ejecutados en el municipio - Extorsiones a los contratistas - Extorsiones selectivas a ciertos cargos de altos salarios o con poder de decisión - Cooptación de la Alcaldía y Secretarías clave para el manejo de presupuestos 	<ul style="list-style-type: none"> - Confiscación de maquinaria y otros bienes - Prohibición de ejercer actividades relacionadas con el proyecto - Pagos extra - Pena de muerte selectiva 	+	+	+/-

Fuente: elaboración propia.

En los municipios comparados no se detectaron grandes diferencias en las funciones y mecanismos utilizados por los ARNE en las dimensiones sociales y económicas, a diferencia de la dimensión política, como se ve reflejado en el cuadro 1. La función de seguridad es transversal y se impone, directa o indirectamente, a cualquier individuo, agente o actor que se encuentre dentro del territorio gobernado por el ARNE. En la dimensión económica se abordan aquellas funciones relacionadas al control sobre el mercado del oro y otras transacciones realizadas en el territorio. En las sociales, se evidencian aquellas mediante las cuales los ARNE limitan o controlan la vida social de las comunidades locales que habitan las zonas de influencia minera. Por último, se abordan las actividades y prácticas de participación y acción política de diferentes agentes institucionales y sociales.

Subsecuentemente, se dividen las funciones de gobernanza que los ARNE ejercen en el territorio para las comunidades locales, actores productivos y su relación con los ARE. Estas aparecen en la primera columna: servicios de seguridad, permisos de explotación de yacimientos o contratación de mano de obra, circulación de personas, participación política, asignación o ejecución de contratos, entre otros. Algunas son funciones tradicionalmente ejercidas por diferentes agencias estatales, otras tranzadas mediante determinadas reglas o prácticas existentes en los territorios; no obstante, fueron cooptadas por los grupos criminales, configurando su rol dentro de la gobernanza del territorio, sin que esto implique un remplazo total del Estado (Hindess, 1996).

En la segunda columna se encuentran los mecanismos de regulación que hacen referencia a las acciones de los ARNE por medio de los cuales manifiestan su poder, su capacidad de gobernar. Son comprendidas como aquellas instituciones o prácticas establecidas para regular las acciones de los demás actores, los agentes y los individuos que se desenvuelvan en su territorio. Similar sucede con la columna siguiente, causas de incumplimiento. Allí se describen las acciones realizadas por los ARNE cuando las condiciones no son respetadas, de esta manera se legitima su existencia, evidencian su capacidad de gobernar y configuran su estructura de poder (Foucault, 1982).

Finalmente, en la última columna se identifican los actores predominantes en ambos territorios que evidencian la capacidad para ejecutar

y poner en marcha las diferentes funciones y mecanismos relacionados. Dicha capacidad es expresada en una escala de alto grado hasta inexistente o no detectada. Esto se determinó de manera cualitativa, contrastando la información suministrada por los ARNE y los ARE entrevistados. Así, el símbolo (+) indica un grado alto sobre el ítem abordado; (+/-) un grado parcial; el símbolo (-) indica poca estabilidad en la función; y para el caso de ausencia total se identifica con un no aplica (n/a).

Los ARE gobiernan a través de sus prácticas e instituciones regulatorias diferentes dimensiones de la vida cotidiana de los habitantes de los territorios controlados, todo aquello que pueda ser fuente de ingresos o que, de salirse de control, pueda causar perturbaciones en el orden establecido y afectar su legitimidad; es decir, aquellas funciones susceptibles en las que el Estado deja espacios debido a su incapacidad, inoperancia, vacíos legales o la permisividad de sus agencias y agentes, razones por las cuales han estructurado complejos sistemas de vigilancia, control y justicia en que los responsables de violar las reglas son procesados y sentenciados. A estos esquemas, tanto comunidades locales como actores productivos acuden voluntariamente, confiando en la agilidad y dureza de las penas, y buscando un sustituto estatal, considerado más efectivo.

[260]

De los actores analizados, son las AGC y CP los que tienen más capacidad regulatoria, en especial, por su mayor presencia en el territorio y las alianzas que se han entablado con el ELN y la clase política (Dalby, 2019, enero 30; Verdad Abierta, 2015, abril 27). Así lo aseguran agentes del Ejército, policías y actores armados consultados, quienes coinciden con informes y artículos de prensa. Aunque esta guerrilla ha entrado en disputas para dominar algunas zonas, ha sido contenida por ambos grupos, con los que frecuentemente hace acuerdos territoriales para participar de las ganancias derivadas de la comercialización del metal (ARE/170120/01, comunicación personal, enero 17, 2020; ARNE/070720/01, comunicación personal, julio 7, 2020; ARNE/230320/01, comunicación personal, marzo 23, 2020).

La mayoría de las funciones ejecutadas por los ARNE son localizadas y personalistas. A pesar de las prácticas regulatorias de la organización, que dan una línea general de acción a sus agentes en todos los territorios donde sus estructuras tienen influencia, las decisiones tomadas por sus agentes no se extienden más allá del caso particular, de su ubicación

espaciotemporal, obedeciendo a sus consideraciones personales. Raras veces se plantean límites de acción o se recurre a la apelación de una sanción, eso dependería de la influencia económica o social del actor impactado. En resumen, no se asegura una igualdad de condiciones para quienes son gobernados (ARNE/070720/01, comunicación personal, julio 07, 2020; ARNE/230320/01, comunicación personal, marzo 23, 2020).

La mayor diferencia se da en la dimensión política, donde las AGC, el actor predominante en Buriticá, no ha alcanzado a penetrar con suficiente efectividad la institucionalidad local como la ha hecho en el Bajo Cauca. Después del golpe dado en 2016 a la estructura de alias El Doctor, que incluyó la captura de policías y otros funcionarios públicos, la atención y la efectividad en las acciones gubernamentales son superiores a las de los otros seis municipios analizados (Semana, 2016, marzo 9; ANV.NE/040320/02; comunicación personal, abril 3, 2020; ANV.NE/22112020/01, comunicación persona, noviembre 22, 2020).

Los distintos servicios de seguridad que son ofertados por los ARNE están en estrecha correlación con la extorsión como base impositiva. Lo pagado por los actores productivos les permite determinar el alcance de sus acciones y funciones de protección contra fuerzas estatales u otros actores que impiden su quehacer. La oferta puede incluir fuerzas de combate, ataques en avanzada para evitar destrucción de la maquinaria y entables, protección al personal y servicios de inteligencia (ARNE/230320/01, comunicación personal, marzo 23, 2020), con el objetivo de minimizar las pérdidas económicas y asegurar, de cierta manera, la continuidad en el negocio. Es una confrontación entre dos oferentes que buscan asegurar la participación en el mercado y combatir a quienes no lo permitan bajo sus propias reglas.

Las funciones de regulación y control del mercado de las drogas son, junto con la minería, las más establecidas y claras en el territorio. Los grupos que allí operan deben estar en la capacidad de prestar todos los servicios necesarios para asegurar su producción o comercio en el territorio. Esto incluye protección, regulación de la mano de obra, plantaciones, procesamiento o distribución, lo que incentiva la presencia de grupos transnacionales que buscan condiciones para hacer negocios. A su vez, los grupos locales se integran a redes y mercados internacionales no solo de droga, sino de armas, oro y otras mercancías.

[261]

En la dimensión social, sus funciones de vigilancia y control del orden público son ejercidas a través de la coerción y disuasión violenta. Es muy visible sobre actos tradicionalmente social y moralmente reprochables, como la violencia intrafamiliar, el incesto, la violación o hurto. La agilidad en estos escenarios es notoriamente más eficaz que la de las instituciones estatales. Las penas fluctúan entre el destierro, el castigo físico o incluso la pena de muerte. Los actores armados y, sobre todo, sus agentes se convierten en defensores de cierta moral dentro de las comunidades que controlan. Otros comportamientos, como las riñas o conflictos vecinales, pueden ser castigados con menos dureza. Los trabajos comunitarios como sanción son muy frecuentes, son aprovechados para realizar trabajos en vías públicas, infraestructura pública o privada, según las necesidades o deseos del agente responsable de impartir la sentencia (AP/100320/01, comunicación persona, marzo 10, 2020; CL/060420/01, comunicación personal, abril 6, 2020; Mesa, comunicación persona, marzo, 2021).

[262] La dimensión política es cooptada desde lo económico, saquear el erario sin querer intervenir en el objetivo de los servicios gubernamentales como la educación, la salud, la infraestructura, los servicios públicos, la recepción de regalías, entre muchos otros. Es decir, los ARNE exigen o pactan con agentes estatales montos de dinero para permitir la ejecución de obras o prestación de servicios gubernamentales sin intervenir en su ejecución. Si sucediera lo contrario, las capacidades coercitivas deberían cambiar para ganar legitimidad dentro de las comunidades y del territorio (Rendón, comunicación personal, enero 27, 2020).

Durante la última década se realizaron varias reformas legislativas que aumentaron la capacidad de recepción y manejo autónomo de presupuestos por parte de los municipios, lo que aumentó la atracción de las finanzas públicas como objetivos de regulación criminal, buscando ampliar la capacidad y el alcance de sus acciones, haciendo partícipes de sus ganancias a agentes clave en diferentes agencias estatales, líderes políticos y personas con influencia que faciliten acciones tendientes a disminuir el riesgo operativo de quienes hacen parte de la estructura criminal. En los últimos años, a estas estructuras se les ha dado el nombre de casas o clanes políticos. En Colombia existen al menos diecinueve, según León Valencia (2020), y los grupos armados aparecen como un nodo más en su entramado. Para asegurar su permanencia las alianzas

se vuelven necesarias y sus prácticas incluyen desde el aval a candidatos a diferentes corporaciones, hasta constreñimiento al elector. Es así, como en Bogotá las AGC cuentan con conexiones capaces de influir en el nombramiento de cargos judiciales regionales o locales que pueden beneficiar a quienes se sean investigados por hechos conexos a los actos criminales o de corrupción realizados para el beneficio de la estructura (AP/111019/01, comunicación personal, noviembre 10, 2019; AP/240120/01, comunicación personal, enero 24, 2020; ARE/120320/01, comunicación personal, marzo 12, 2020; ARE/290120/02, comunicación personal, enero 29, 2020).

Como se puede evidenciar, en cada una de las tres dimensiones seleccionadas, la gobernanza y la regulación criminal no tiene como objetivo erradicar o suplantar al Estado, ni la idea de esto, busca coexistir con una institucionalidad que le permita usufructuar sus rentas y producir su propia concepción de orden económico, político y social. Esta superposición de fuerzas no deja mayores márgenes a la libertad pública o privada, está cimentada en la coerción, busca satisfacer los deseos de quien gobierna antes que los objetivos de la organización. Está interesada en participar en la determinación de las necesidades y en la forma de satisfacerlas, tanto para las comunidades como para el territorio. Así, influyen en los montos totales de los presupuestos y sobre quienes los ejecutan, obteniendo los réditos monetarios que ayudan a soportar su sostenimiento y expansión.

[263]

En ese sentido, es prioritario incentivar la circulación del capital económico en la región, lo cual se logra con una base extensa de pequeños productores, no con la presencia de pocas y grandes empresas. Una de las razones a las que puede atribuirse la efectividad institucional en Buriticá es a la búsqueda de garantizar que los recursos mineros puedan ser explotados por el propietario mayoritario, la gran minera Continental Gold. Es de interés nacional que los compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno colombiano se cumplan y así contribuir a la atracción de capitales foráneos. La gobernanza criminal busca distribuir sus capacidades regulatorias entre pequeños productores con poco poder político, en lugar de tener grandes corporaciones en el territorio con toda la institucionalidad a su favor. Es cuestión de capacidades y posibilidades de controlar la circulación de capitales que, como se evidencia, solo la coerción de la violencia puede dirimir.

Conclusiones: razones por las que gobiernan

A diferencia de los paramilitares o las guerrillas que buscaban el monopolio en el uso de la fuerza y de funciones estatales en sus territorios, hoy el oligopolio es la característica principal en los territorios analizados. No se trata de un paraestado, es una forma de gobernanza compartida, una coexistencia en la que actores estatales y no estatales buscan réditos económicos, controlando la actividad política y social, aprovechando las brechas, la ausencia o la debilidad del Estado.

Robustecer la oferta de servicios y de las funciones estatales por parte de los ARNE hace parte de una forma de coproducción del Estado mismo que responde a sus necesidades de control territorial y de circulación de capital, pero desconoce parte de las necesidades, prácticas, tradiciones y reglas propias de los lugareños; pero que de igual manera reconoce otras: la necesidad de explotar sus recursos naturales sin cumplir a cabalidad la normatividad; disminuir los riesgos de inversión del actor productivo, asegurando su permanencia en el negocio; facilitar el ingreso y permanencia de nuevos actores productivos en el territorio, que de otra forma serían rechazados por los lugareños; agilidad y eficacia en la solución de conflictos sociales, vecinales, laborales y económicos.

[264]

A diferencia de las instituciones gubernamentales fuertes y eficaces que pueden ofrecer ideas de futuro a largo plazo para sus ciudadanos, en las zonas de estudio y, especialmente, en el Bajo Cauca, tanto el Estado como los actores criminales parecen no estar en la capacidad de hacer tales promesas, por lo tanto, su comportamiento se vuelve inevitablemente agresivo y vigilante, disuadiendo a las comunidades a no controvertir sus reglas. La dominación se convierte en la principal característica de su conducta, ya que no tiene otra manera de legitimar y aumentar sus capacidades de acción, así como su poder. Aun así, la violencia no aparece como un fin en sí mismo, es un medio para lograr estabilidad social, traducida en más beneficios para la estructura criminal, como los que podría traer la legalización de cientos de minas, ya que esto reduciría la atención de las autoridades y dejaría el espacio para la extorsión y el control por otros medios.

La gobernanza criminal no es un mejor sistema que el estatal, es la corrupción de los mecanismos corruptos, el orden del dinero y las preferencias personales. Su mayor atributo no es la previsibilidad, como

la ofrece una estructura estatal sustentada en normas y mecanismos claros y estables, por el contrario, es personalista e inestable. A pesar de la existencia de unas funciones institucionales establecidas en la organización, al final es la decisión del agente perteneciente al ARNE lo que determina las sanciones. No obstante, un actor como las AGC busca la permanencia territorial en el largo plazo, por lo tanto, le preocupa el grado de satisfacción por los servicios ofrecidos, el cual debe evidenciar eficacia, traducida en ausencia de violencia. Su uso debe ser lo más limitado posible en la ejecución de sus funciones de gobernanza, buscando construir y fortalecer los lazos con la comunidad. El escenario opuesto aumenta las acciones violentas y deslegitima al regulador, elevando los costos transaccionales en las dimensiones analizadas.

La guerra contra la minería ilegal criminaliza los actores productivos sin mucha distinción, distorsionando otras prioridades de intervención gubernamental con ellos y las comunidades locales, por ejemplo: planes para la formalización ajustados a las necesidades y realidades locales; la protección del medio ambiente, una batalla contra la minería en sí misma; programas de desarrollo social y fortalecimiento institucional, entre otros. Entre más presencia militar hace el Estado la oferta de los ARNE se robustece. Sus acciones se han convertido en un incentivo para los ARNE intensificar su presencia, aumentar los costos de sus servicios de protección y de permanencia en el negocio, aduciendo un aumento del riesgo. Por lo tanto, cabría preguntarse sobre la efectividad de sus políticas soportadas en mecanismos legales y fuerza pública que no logran reducir el impacto de la violencia sobre las comunidades.

Aunque parece ser una suma cero en la lucha por el monopolio en el control de los medios de producción minera, lo que se observa es un escenario gana-gana, en el que tanto los ARNE como agentes de los ARE se ven beneficiados de la gobernanza criminal implementada en las regiones analizadas, en detrimento de las condiciones de vida de las comunidades; ni siquiera en el Bajo Cauca, donde las estructuras criminales están conformadas por todo tipo de actores y la connivencia entre los agentes estatales y criminales está anclada en el imaginario popular. El Estado no desaparece, ni está ausente, no está monopolizado por las agencias gubernamentales, las cuales luchan especialmente por el control sobre los recursos mineros y del uso de la fuerza de manera diferenciada, con unos límites difusos entre la legalidad y la ilegalidad normativa.

[265]

Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, Daron, Robinson, James A. & Santos, Rafael J. (2013). The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, 11 (suppl. 1), pp. 5-44. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x>
2. Acemoglu, Daron; Robinson, James A. & Verdier, Thierry. (2017). Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World. *Journal of Political Economy*, 125 (5). <https://doi.org/10.1086/693038>
3. Alberallo, Juan Gabriel. (2020). El declive de la separación de poderes y la politización de la justicia. *Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 372 (1), pp. 129-170. https://revista.academiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista_acj/article/view/150/146
4. Arias, Enrique Desmond. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38 (2), pp. 293-325. <https://doi.org/10.1017/S0022216X06000721>
5. Arjona, Ana. (2016). *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316421925>
6. Ávila, Ariel. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Bogotá, D. C.: Planeta.
7. Ballvé, Teo. (2019). Narco-Frontiers: A Spatial Framework for Drug-Fuelled Accumulation. *Journal of Agrarian Change*, 19 (2), pp. 211-224. <https://doi.org/10.1111/joac.12300>
8. Ballvé, Teo. (2020). Geographical Review Investigative Ethnography: A Spatial Approach to Economies of Violence. *Geographical Review*, 110 (1-2), pp. 238-251. <https://doi.org/10.1111/gere.12347>
9. Barbalet, Jack. (2021). Violence and Politics: Reconsidering Weber's "Politics as a Vocation". *Sociology*, 55 (1), pp. 56-70. <https://doi.org/10.1177/0038038519895748>
10. Barnes, Nicholas. (2017). Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence. *Perspectives on Politics*, 15 (4), pp. 967-987. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002110>
11. Berti, Benedetta. (2018). Violent and Criminal Non-State Actors. In: Draude, Anke; Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas (Eds.). *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* (pp. 272-290). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.13>
12. Blattman, Christopher; Duncan, Gustavo; Lessing, Benjamin & Tobón, Santiago. (2021). Gang Rule: An Experiment in Countering Criminal Governance. *Working Paper. SocArXiv*. <https://doi.org/10.31235/OSF.IO/5NYQS>
13. Boesten, Jan. (2021). Violence and Democracy in Colombia: The Conviviality of Citizenship Defects in Colombia's Nation-State. *Mecila Working Paper*, 33. <https://doi.org/10.46877/boesten.2021.33>

14. Bolívar, Ingrid y Nieto, Lorena. (2003). Supervivencia y regulación de la vida social: la política del conflicto. *Nómadas*, 19, pp. 78-87. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105117940008.pdf>
15. Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas. (2010). Governance without a State: Can it Work? *Regulation y Governance*, 4 (2), pp. 113-134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>
16. Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas & Draude, Anke (Eds.). (2018). Governance in Areas of Limited Statehood. In: *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* (pp. 3-26). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.1>
17. Castells, Manuel. (2009). *Comunicación y poder*. Barcelona: Alianza.
18. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
19. Collier, Paul & Hoefler, Anke. (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49 (4), pp. 625-633. <https://doi.org/10.1177/0022002705277551>
20. Criado de Diego, Marcos. (2019). *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
21. Chang, Ha-Joon. (1997). The Economics and Politics of Regulation. *Cambridge Journal of Economics*, 21 (6), pp. 703-728. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a013694>
22. Dalby, Chris. (2019, enero 30). Crecen Los Caparrapos en Colombia por alianzas con ELN y ex-FARC mafia. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/crecen-caparrapos-colombia-alianzas-eln-exfarc-mafia/>
23. Dryzek, John S. (2006). *The Oxford handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University.
24. Duarte, Carlos. (2012). Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: El modelo de enclave exportador. *Análisis Político*, 25 (74), pp. 3-27.
25. Duncan, Gustavo. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. (Debate, Ed.). Bogotá, D. C.: Debate.
26. Duncan, Gustavo. (2015). *Los señores de la guerra*. Bogotá, D. C.: Debate.
27. Duncan, Gustavo. (2018). *Democracia feroz*. Bogotá, D. C.: Debate.
28. Duran-Martinez, Angelica. (2015). To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59 (8), pp. 1377-1402. <https://doi.org/10.1177/0022002715587047>
29. Foucault, Michel. (1980). *Microfísica del poder*. Barcelona: La Piqueta.
30. Foucault, Michel. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8 (4), pp. 777-795. <https://doi.org/10.1086/448181>

31. Fukuyama, Francis. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26 (3), pp. 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>

32. Galeano, María Eumelia. (2020). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: EAFIT.

33. García, Clara Inés et al. (2014). Órdenes locales y conflicto armado. Una metodología comparada. *Análisis Político*, 27 (81), pp. 3-18. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45762>

34. Garibelo, Andrés. (2020, octubre 21). El plan de Zijin en Buriticá, la mina de oro más grande de Colombia. *Forbes*. <https://forbes.co/2020/10/21/negocios/el-plan-de-zijin-en-buritica-la-mina-de-oro-mas-grande-de-colombia/>

35. Giraldo, Jorge (ed.). (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal. En: *Economía criminal y poder político* (pp. 33-65). Medellín: EAFIT.

36. Giraldo, Jorge y Muñoz, Juan Carlos. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: EAFIT y Proantioquia.

37. Giraldo, Jorge. (2009). *Guerra civil posmoderna*. Medellín: Siglo del Hombre.

38. González, Fernán. (2003). ¿Colapso parcial o presencial diferenciada del Estado?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 58, pp. 124-159. <https://doi.org/10.7440/colombiaint58.2003.05>

39. González, Fernán. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

[268]

40. Hellman, Joel; Jones, Geraint & Kaufmann, Daniel. (2000). Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. *Policy Research Working Paper*. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2444>

41. Hindess, Barry. (1996). Introduction: Two Conceptions of Power. In: *Discourses of Power: From Hobbes to Foucault* (pp. 1-22). Blackwell.

42. Kaldor, Mary. (2012). *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Malden: Polity.

43. Koivu, Kendra L. (2018). Illicit Partners and Political Development: How Organized Crime Made the State. *Studies in Comparative International Development*, 53 (1), pp. 47-66. <https://doi.org/10.1007/s12116-017-9242-1>

44. Lessing, Benjamin & Wills, Graham D. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113 (2), pp. 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>

45. Lessing, Benjamin. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19 (3). <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>

46. Lupo, Salvatore. (2009). *Historia de la mafia*. México, D. F.: FCE.

47. Maldonado Sarmiento, Isabel Esther y Rozo Gutiérrez, Luis Mauricio. (2014). Convergencia de los grupos armados organizados al margen de la ley en la minería aurífera aluvial en la subregión del Bajo Cauca antioqueño. *Revista Criminalidad*, 56 (3), pp. 119-138.

48. Mason, Ann C. (2005). Constructing Authority Alternatives on the Periphery: Vignettes from Colombia. *International Political Science Review*, 26 (1), pp. 37-54. <https://doi.org/10.1177/0192512105047895>
49. Mesa, Sergio. (24 de febrero de 2020). La corrupción que rodea al alcalde (e) de Caucasia: Félix Olmedo Arango. https://mesasergio.blogspot.com/2020/02/investigacion-la-corrupcion-que-rodea_24.html
50. Ministerio de Minas y Energía. (s. f.). Normativa. <https://www.minenergia.gov.co/es/repositorio-normativo/normativa/>
51. Niño, César. (2020). Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia. En: Sánchez, Fabio y Liendo, Nicolás (eds.). *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (pp. 207-230). Bogotá, D. C.: Universidad Sergio Arboleda. <https://doi.org/10.22518/book/9789585511972/ch08>
52. Peñaranda Currie, Isabel; Otero-Bahamon, Silvia & Uribe, Simón. (2021). What is the State Made of? Coca, Roads, and the Materiality of State Formation in the Frontier. *World Development*, 141. <https://doi.org/10.1016/j.WORLDDEV.2021.105395>
53. Policía Nacional. (s. f.). Estadística delictiva 2021. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>
54. Quintero, Daniela. (2019, febrero 5). La paz que nunca llegó al Bajo Cauca. *Pares*. <https://pares.com.co/2019/02/05/la-paz-que-nunca-llego-al-bajo-cauca/>
55. Giraldo, Jorge (ed.). (2013). *Economía criminal y poder político*. Medellín: EAFIT.
56. Rasmussen, Sabina y Valencia, Inge. (2018). Gobernanza en el Pacífico sur: entre las rentas ilegales, el recrudescimiento de la violencia y la implementación escasa de los programas de desarrollo con enfoque territorial. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/14615.pdf>
57. Restrepo, Juan Diego. (2015). *Autodefensas gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá, D. C.: FIP.
58. Robinson, James. (2013). Colombia: Another 100 Years of Solitude. *Current History*, 112 (751), pp. 43-48. <https://doi.org/10.1525/curh.2013.112.751.43>
59. Rochlin, James. (2018). Informal Gold Miners, Security and Development in Colombia: Charting the Way Forward. *The Extractive Industries and Society*, 5 (3), pp. 330-339. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.03.008>
60. Ross, Michael L. (2004). What Do We Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41 (3), pp. 337-356. <https://doi.org/10.1177/0022343304043773>
61. Rutas del Conflicto. (2020, septiembre 21). La guerra nunca se ha ido del Bajo Cauca. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/actualidad-region.html>
62. Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social. En: *Manual de metodología:*

construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología (pp. 29-81). Buenos Aires: Clacso.

63. Semana. (2016, marzo 9). Cayó el empresario minero que financiaba al «Clan Úsuga». <https://www.semana.com/nacion/articulo/cae-eduardo-otoya-directivo-minero-aliado-con-el-clan-usuga/464710/>

64. Semana. (2016, mayo 13). La maldición de Buriticá. <https://www.semana.com/nacion/articulo/buritica-gobierno-busca-quitarse-mina-de-oro-a-urabenos/473506/>

65. Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.

66. Tilly, Charles. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In: Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (Eds.). *Bringing the State Back In* (pp. 169-191). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511628283.008>

67. Tobón Orozco, David y Valencia Agudelo, Germán. (2016). *Economía, rentas criminales y políticas públicas en Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

68. Toros, Harmonie. (2019). Informal Governance Informal Governance Of Non-State Armed Groups In The Sahel. *Kent University*. <https://kar.kent.ac.uk/77553/>

69. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (s. f.) Oro. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/oro.aspx>

70. Valencia, León. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Bogotá, D. C.: Planeta.

71. Varese, Federico. (2013). *Mafias on the Move. How Organized Crime Conquers New Territories*. Oxford: Princeton University.

72. Verdad Abierta. (2011, septiembre 7). La guerra de los herederos de las AUC en el Bajo Cauca. <https://verdadabierta.com/la-guerra-de-los-herederos-de-las-auc-en-el-bajo-cauca-sp-2112885690/>

73. Verdad Abierta. (2015, abril 27). ¿Qué pasa con el ELN en el Bajo Cauca? <https://verdadabierta.com/que-pasa-con-el-eln-en-el-bajo-cauca/>

74. Verdad Abierta. (2018, febrero 28). Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca? <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

75. Weber, Max. (2004). *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett.

76. Wood, Elisabeth. (2008). Los órdenes sociales de la violencia. *Revista Anual de Ciencia Política*, 11, pp. 539-565.

[270]



Artista invitada

Lia García

De la serie *Álbum de familia II*

Grafito y acrílico sobre papel

66.1 x 48.2 cm

2018



La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016*

*Sebastián Ubaque Mozo (Colombia)***
*Juan Carlos García Perilla (Colombia)****
*Diana Patricia Arias Henao (Colombia)****

Resumen

[272] Este artículo realiza un análisis sobre las formas de medir la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo (CID) en Colombia, tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). Toma los cuatro principios para la medición de la eficacia de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) y hace un examen histórico, descriptivo y crítico de las metodologías con las que se ha medido la eficacia de la CID en el ámbito nacional y cómo estas deben incorporar una evaluación a nivel subnacional que permita conocer realmente el impacto de la CID en el país. Lo anterior puede fortalecer los principios de eficacia o las metodologías para su medición, dando paso a evaluaciones en la esfera subnacional en países con altas tasas de desigualdad interna. Se concluye que, pese a los esfuerzos para cumplir los principios e indicadores de medición de la CID, sigue existiendo una brecha en el cumplimiento de estos, lo cual no refleja el impacto de la eficacia de la cooperación.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación INV-EES-3177, *El conflicto del postconflicto: desafíos de la internacionalización*, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

** Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos. Correo electrónico: ubaquemozo@gmail.com

*** Politólogo con énfasis en Gestión Pública. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales. Docente e investigador del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: juan.garcia@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0002-9620-4635 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=mbPfywkAAAAJ>

**** Abogada. Especialista en Derecho de las Telecomunicaciones. Magíster y doctora en Relaciones Internacionales. Posdoctora en Derecho Público y Seguridad. Docente investigadora de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: diana.arias@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0002-4289-5186 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=9j75nBsAAAAJ>

Palabras clave

Relaciones Internacionales; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Evaluación de la Eficacia, Acuerdo de Paz; Posconflicto; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2021 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

Cómo citar este artículo

Ubaque Mozo, Sebastián; García Perilla, Juan Carlos y Arias Henao, Diana Patricia. (2022). La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 272-300. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a10>

Effectiveness in International Cooperation for Development. Analysis at the Local Level in Colombia

Abstract

This paper analyzes the ways of measuring the effectiveness of International Development Cooperation (CID) in Colombia, following the signing of the Peace Agreement between the State and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army (FARC-EP). It takes the four principles for measuring the effectiveness of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) and makes a historical, descriptive, and critical review of the methodologies used to measure the effectiveness of CID at the national level and how these should incorporate an evaluation at the subnational level that allows to really grasp the impact of CID in the country. This may strengthen the principles of effectiveness or the methodologies for its measurement, giving way to evaluations at the subnational level in countries with high rates of internal inequality. It is concluded that, despite efforts to comply with the principles and measurement indicators of the CID, there is still a gap in compliance with them, which does not reflect the impact of cooperation effectiveness.

Keywords

International Relations; International Development Cooperation; Evaluation of Effectiveness; Peace Agreement; Post-Conflict; Colombia.

[273]

Introducción

Para desarrollar el análisis de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en el ámbito subteritorial en el Estado Colombiano, este artículo toma los cuatro principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED): la apropiación de las prioridades, el enfoque en resultados, las alianzas incluyentes para el desarrollo y la transparencia y responsabilidad compartida y describe los procesos de medición y las estrategias desarrolladas por los diferentes gobiernos en escala nacional y local para maximizar la eficacia de la CID.

Por lo anterior, este texto i) describe el proceso histórico y, por ende, cambiante de la noción del desarrollo humano comprendido por parte del sistema internacional y adoptado en Colombia, lo cual es determinante porque modifica las formas de ofrecer y recibir la ayuda; ii) detalla la importancia histórica de la cooperación para el desarrollo en Colombia; iii) explica los cuatro principios para maximizar la eficacia en la cooperación internacional de la AGCED; iv) hace un análisis cualitativo en la esfera subnacional de la eficacia de la ayuda en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

[274]

La presente investigación tiene un enfoque hermenéutico, cualitativo, descriptivo y crítico; asimismo, hace una revisión de fuentes de información secundaria y esboza algunas conclusiones de los elementos y las acciones que se pueden mejorar en el marco de la evaluación de la eficacia en la CID en Colombia.

Este artículo contribuye a i) desarrollar nuevos principios o indicadores para el estudio en la esfera subnacional por parte de la AGCED; ii) evaluar los avances y necesidades en Colombia para maximizar la eficacia de la CID; y iii) continuar evaluando la implementación del Acuerdo de Paz a partir de la CID.

1. Comprensión histórica del desarrollo humano para el sistema internacional

La comprensión del *desarrollo humano* en el sistema internacional ha estado sujeto a un marco de reinterpretación constante desde 1950 hasta la actualidad. La incorporación del enfoque diferencial, la narrativa

incluyente y el modelo de entendimiento de integralidad que transforma la comprensión del desarrollo desde una visión puramente economicista —teorías desarrollistas— en la mitad del siglo xx, en el que el crecimiento industrial y los indicadores macroeconómicos como el producto interno bruto (PIB) definen el estado del progreso estatal y social, transita paulatinamente, en la década de 1980, a las teorías del desarrollo humano, en las que las capacidades, las libertades, el afianzamiento institucional, la conservación ambiental, la salud y, en general, el mejoramiento integral en la calidad de vida se establecen como aspectos imprescindibles para medir el desarrollo humano.

En 1990 se publicó el primer informe sobre el desarrollo humano (UNDP, 1990), el cual dio un giro no solo holístico sino tangible para entender y mejorar la calidad de vida de la sociedad desde los diferentes ámbitos que componen al ser humano, ya que concibe el progreso de los Estados y sus comunidades más allá de los indicadores macroeconómicos, dando mayor relevancia al empleo, la redistribución y la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos.

Con esta nueva variable en el escenario de la cooperación internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consolida una visión del desarrollo que se caracteriza por dos dimensiones: i) involucra la necesidad de mejorar las capacidades humanas, tales como una vida en búsqueda de brindar y adquirir conocimientos; y ii) menciona la creación de condiciones para el desarrollo humano dirigidos a la participación en la vida política, la sostenibilidad ambiental, la seguridad humana y de derechos fundamentales, y la igualdad de género. Estas dos dimensiones se basan en el aporte de Amartya Sen (2000)¹ que afirma que las fuentes de la ausencia de libertad son la pobreza y la tiranía, las oportunidades económicas escasas, las privaciones sociales sistemáticas, la falta de servicios públicos y la intolerancia (p. 14). Este enfoque permitiría la construcción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y, más adelante, de la actual Agenda 2030 junto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un enfoque teórico impulsado desde las instituciones multilaterales y que convergen en cambios sustanciales para la comprensión del *desarrollo humano*.

[275]

¹ Premio Nobel de Economía y precursor del enfoque de desarrollo humano que analiza las capacidades humanas y la libertad.

El 8 de septiembre del 2000, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, 189 Estados firmaron la Declaración del Milenio, que recogía ocho grandes objetivos y veintiún metas. Los ODM dejaron grandes lecciones para el tránsito en la noción del desarrollo hacia la Agenda 2030, ya que se concibieron con un enfoque de arriba hacia abajo, con metas exclusivamente cuantitativas y de corto plazo que no recogían las luchas que se afrontaban en todos los territorios.

El paso a los ODS, los cuales incluyeron la acción por el clima, la vida submarina, los ecosistemas terrestres y la energía asequible y no contaminante dio el primer paso para la deconstrucción antropocentrista sobre el desarrollo (PNUD, s. f.). Se pasa así de una política de ayuda a una política de desarrollo sostenible que toma en consideración las oportunidades y opciones de desarrollo de los Estados.

De esta forma, desde el siglo xx se ha ido repensando la noción del desarrollo para el ser humano, desde las visiones economicistas, pasando al enfoque de desarrollo humano y deconstruyendo su visión antropocentrista para entender que toda relación con los seres vivos no humanos, los diferentes ecosistemas, la innovación y su proceso de inclusión y acceso deben ser entendidos como aspectos centrales en dichas nociones; igualmente, se han incluido nuevos enfoques desde distintos grupos poblacionales como las mujeres indígenas, colectivos feministas, grupos Lesbianas, Homo- sexuales, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer y Asexuales (LGTBIQA), personas que habitan el campo, afrodescendientes, comunidades epistémicas, ambientalistas y sociedad en general. Lo anterior es determinante en el entendido de que existen formas alternativas para entender las nociones sobre el desarrollo humano.

[276]

2. La cooperación para el desarrollo en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante, Acuerdo de Paz— firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP (Gobierno y FARC-EP, 2016) cambió las prioridades en materia de CID para Colombia y su entendimiento sobre el desarrollo humano. Se afirma que en la actualidad se desarrollan dos agendas para la cooperación en el país: una corresponde a lo acordado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, y la segunda con

respecto a la implementación y progreso de los ODS (Herrera, González y Mesa, 2017), las cuales son complementarias.

En un estudio desarrollado entre 1995 y 2015 (García y Casadiego, 2021), el cual tomó 85 proyectos exitosos de asistencia oficial para el desarrollo implementados en Colombia para la consolidación de la paz, mostró que la comunidad internacional es un actor clave en la promoción, el establecimiento y el mantenimiento de la paz en las regiones afectadas por el conflicto armado a través de la cooperación en alguna de estas tres categorías: centrada en la asistencia para el desarrollo (68%), la ayuda humanitaria (21%) y transición (11%).

Las dos primeras categorías fueron prioritarias en la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018). Durante su gobierno hubo dos cambios sustanciales en materia de CID: se internacionalizó la solución del conflicto armado interno por vía negociada y se diversificó la agenda de política exterior, impactando en la modificación de la ayuda (Sánchez y Campos, 2019).

En relación con la primera variable, el gobierno de Santos retomó la confianza de los países europeos, obteniendo su respaldo en las negociaciones de La Habana con las FARC-EP, además de aumentar los flujos de CID en el marco del posconflicto. Colombia se alineó a los programas de la Ayuda Oficial al Desarrollo y trabajó en coordinación con organismos multilaterales para crear fondos destinados al posconflicto.

[277]

Respecto a la segunda variable, Colombia diversificó la agenda de política exterior y su impacto en la gestión de la ayuda: i) creció de manera exponencial frente a los acuerdos comerciales, pasando de 8 a 10 acuerdos con 62 países y 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones; ii) el Estado colombiano redireccionó la estrategia militar para terminar el conflicto armado, pasando de acuerdos bilaterales con países socios a ser el primer país de la región en adherirse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que conllevó a diversificar las ayudas de cooperación internacional con los diferentes países, ampliando la visión de la seguridad nacional; y iii) pasó en 2013 a ser un país de renta media alta y en 2018 a firmar el acuerdo de adhesión para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que mejoró la confianza y estabilidad ante los países donantes de CID (Borda y Gómez, 2017).

En materia de recepción de CID, Colombia tiene una categoría singular al ser un país de renta media alta y miembro oficial de la OCDE, pero con una condición especial por sus altas tasas de desigualdad interna y su condición de Estado en transición a la paz, que además afronta una de las oleadas de migrantes en condición de vulnerabilidad más alta de la historia mundial (véase tabla 1).

Tabla 1. Ayuda Oficial al Desarrollo en países de América Latina (Total neto millones de dólares).

País	2016	2017	2018	2019	2020
Colombia	627.93	712.8	770.54	948.4	1084
Brasil	450.04	356.4	375.36	323.3	325.3
Bolivia	201.62	221.2	229.9	178.2	173.2
Perú	327.07	300.4	294.6	317.7	339.5
Paraguay	65.23	64.1	59.55	60.8	63.6
Nicaragua	149.5	143.6	140.1	112.8	106.4
México	249.6	324.7	400.9	308.9	351.5
Honduras	197.6	205.4	270.7	241.3	207.7
Ecuador	122.2	108.3	143.3	164.8	150.0
Haití	664.4	651.1	590.7	416.0	452.9

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (s. f.).

Como se evidencia en la tabla 1, los altos flujos de CID en Colombia superan a todos los países de la región. En 2018 Colombia se convirtió en el principal receptor de CID por las olas migratorias desde Venezuela que entre 2016 y 2017 aumentaron 651% (Migración Colombia, 2021) y la implementación del Acuerdo de Paz, lo que conllevó a recibir más recursos de CID.

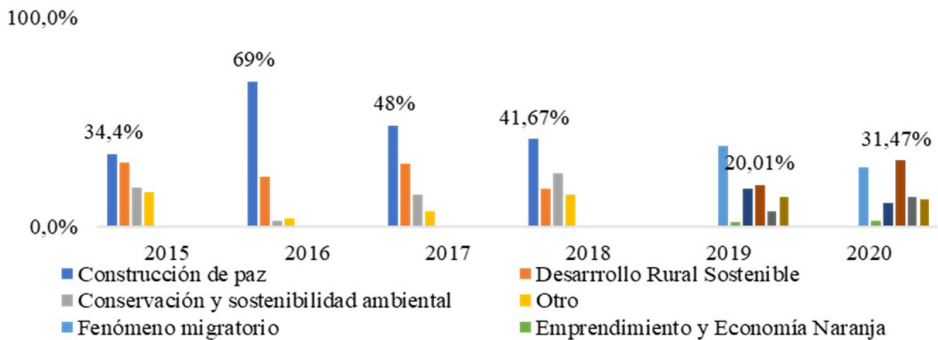
Desde la construcción de la *Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018*, liderada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC, 2015) en Colombia la gestión de recursos de CID se orienta a alinear las estrategias de desarrollo internas con la visión de los ODS.

[278]

La destinación de los recursos de CID después de la firma del Acuerdo de Paz se priorizó entendiendo las líneas temáticas establecidas en la Hoja de Ruta ya mencionada y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019-2022 (APC, 2019a). La primera priorizó tres objetivos estratégicos acordes a las prioridades nacionales de la época: i) construcción de Paz, ii) desarrollo rural sostenible y iii) conservación y sostenibilidad ambiental. La segunda priorizó cinco áreas temáticas: i) estabilización territorial, ii) desarrollo rural, iii) conservación y sostenibilidad ambiental, iv) emprendimiento y economía naranja y v) fenómeno migratorio.

Cómo se observa en la gráfica 1, la construcción de paz como tema central de la CID disminuyó en el total de recursos asignados de 69% en 2016 a 41% en 2018. Para 2019 dejó de ser la prioridad en materia de CID y el fenómeno migratorio se constituyó en la primera destinación de recursos de cooperación para el país.

Gráfica 1. Distribución de la cooperación internacional por líneas temáticas priorizadas, 2015-2020.



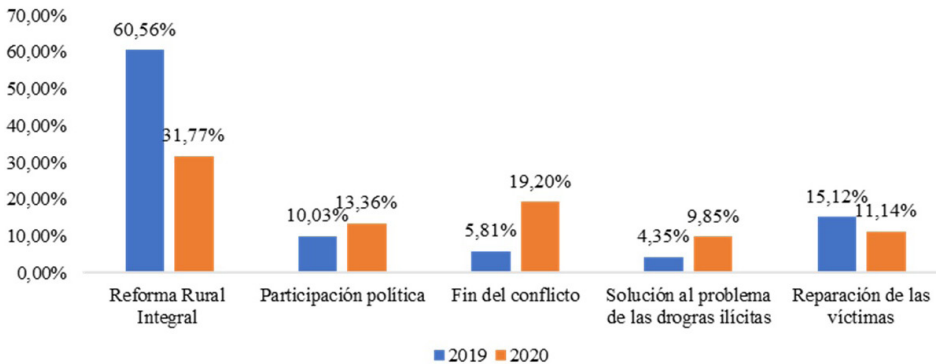
[279]

Fuente: elaboración propia a partir de APC (2016; 2017; 2018; 2019b; 2020b; 2021b).

En el mismo orden, entre 2019 y 2020 la proporción de aportes a la estabilización territorial —como denominó el gobierno de Iván Duque (2018-2022) a la implementación del Acuerdo de Paz— siguió disminuyendo, pasando de 39,3% y 38,57%. Además, la Reforma Rural Integral ha sido el punto del Acuerdo de Paz con mayor proporción de recursos asignados, aunque registra una disminución de aproximadamente 29% entre 2019 y 2020. El punto sobre las víctimas del conflicto presentó

también una disminución de 4%. Mientras tanto, la contribución a los puntos del Acuerdo de Paz como participación política, fin del conflicto y solución al problema de las drogas ilícitas presentaron un incremento en la asignación de recursos (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Contribución de la cooperación internacional al PMI por puntos del Acuerdo de Paz.



Fuente: elaboración propia a partir de APC (2019a).

[280]

Esta destinación en los flujos de la CID se relaciona con: i) las prioridades del gobierno Duque plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (DNP, s. f. c) y la ENCI (APC,2019b), las cuales tuvieron un impacto significativo en la reforma rural; y ii) que las instituciones temporales de carácter autónomo al Gobierno nacional que se crearon en el marco del conflicto, como la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), fueron las que sostuvieron la implementación del Acuerdo de Paz entre 2018 y 2022.

Cabe destacar que, si bien los instrumentos de planeación para el desarrollo nacional junto con la ENCI están alineados con los ODS, su planeación tiene un enfoque de políticas públicas *top-down*, es decir, pensado desde la tecnocracia estatal para desarrollar los territorios, y no *bottom-up*, aprovechando instrumentos de planeación creados en el marco del Acuerdo de Paz para el desarrollo territorial como los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) o los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMRT).

Aun así, las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) han tenido un papel protagónico después de la firma del Acuerdo de Paz. En 2019, participaron en 20% de los recursos de CID gestionados en el ámbito nacional y en 2020 en 18%. Adicionalmente, 59,04% de los recursos asignados a las zonas PDET en 2020 estuvieron alineados con la ejecución del Plan Marco de Implementación (APC, 2020a; 2021a).

3. La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo

Este apartado analiza los cambios históricos que ha tenido la eficacia, tanto en sus principios como en sus herramientas de medición, para entender el impacto de la CID. Por lo tanto, hace una revisión de los cinco FAN, concebidos como espacios de diálogo entre diferentes actores del sistema internacional, quienes definen lo que se entiende como una cooperación realmente eficaz, solucionando, entre otros, los siguientes desafíos: que diferentes países socios no financien los mismos programas de desarrollo en una escala mayor al valor total del proyecto; evaluar las necesidades más urgentes de cada país receptor y los impactos que se esperan alcanzar de manera previa con la cooperación prestada; y mejorar los flujos y transferencias de la ayuda (AGCED, s. f.).

[281]

Es por ello por lo que la eficacia de la CID ha constituido uno de los cimientos fundamentales para el desarrollo humano en los últimos años, exigiendo concentrarse no solo en cuánta ayuda se entrega, sino en el impacto de esta sobre las condiciones de desarrollo del país receptor.

El FAN I, desarrollado en Roma, redefinió los factores que integran la CID, enfatizando particularmente en la armonización de la ayuda como principio para fortalecer la eficacia (Comité para el Desarrollo, 2003, 24-25 de febrero).

La Declaración de París, producto del FAN II, celebrado en 2005, replanteó el modelo de cooperación y los criterios para la eficacia, ampliando las consideraciones en torno a la necesidad de que la ayuda entregada fuera evaluada a través de sistemas de información pública y la definición de cinco principios con sus respectivos indicadores para maximizar y evaluar el avance en materia de eficacia: i) apropiación, ii) alineación, iii) armonización, iv) gestión orientada a resultados y v) mutua responsabilidad (Foro de Alto Nivel, 2005, 28 de febrero-2 de marzo).

El FAN III, desarrollado en Accra en 2008, concluyó en la necesidad de acelerar y profundizar la aplicación de los principios dado el lento ritmo de progreso de los compromisos adquiridos en los foros anteriores (Foro de Alto Nivel, 2008, 2-4 de septiembre).

Basados en los logros de estos encuentros, el FAN IV, desarrollado en Busan en 2011, reconfiguró el concepto de ayuda eficaz a la cooperación de acuerdo con el enfoque y la comprensión holística del desarrollo, reconocida internacionalmente. De esta forma, se reestructuraron los principios de París, centrándose en: i) apropiación de las prioridades, ii) enfoque en resultados, iii) alianzas incluyentes para el desarrollo, iv) transparencia y responsabilidad compartida (Alianza de Busan, 2011, 29 de noviembre-1.º de diciembre).

Los FAN decidieron crear la AGCED, integrada por 86 Estados, cuyo objetivo es que a través de estos principios y de una serie de indicadores los países receptores de la ayuda mejoren el desarrollo de sus territorios. Para esto, los programas deben estar alineados con los ODS y con los documentos de gestión y financiación para el desarrollo del país receptor. Colombia hace parte de esta Alianza, pone en práctica estos principios y ha participado en las evaluaciones —denominadas rondas de monitoreo— para continuar mejorando la eficacia de la CID (GPEDC, s. f.).

[282]

En la II Reunión de Alto Nivel de la AGCED se ratificaron los principios con el fin de «aumentar al máximo la eficacia de todas las formas de cooperación para el desarrollo, para el beneficio de las personas y el planeta, con prosperidad y paz» (AGCED, 2016, p. 10); incorporando, además, la priorización de acciones respecto a la igualdad de género y la juventud y estableciendo el marco de monitoreo como un instrumento esencial para el seguimiento y examen mundial de la implementación de los ODS y de los propósitos de la eficacia.

4. Análisis de los principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo durante el Acuerdo de Paz en Colombia

Este apartado realiza un análisis de la eficacia de la CID en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz, para lo cual toma los cuatro principios de monitoreo de la AGCED para realizar un estudio cualitativo del impacto en la esfera subnacional en el Estado colombiano a partir de

2016. Considerando lo anterior, es importante relacionar los indicadores utilizados para la medición de principios de eficacia de la CID.

Cuadro 1. Indicadores por principio para la eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo.

Principio	Indicador
Enfoque en resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Los países fortalecen sus marcos de resultados nacionales. • Los socios para el desarrollo usan los marcos de resultados de los países.
Apropiación	<ul style="list-style-type: none"> • La cooperación al desarrollo es previsible (anual). • La cooperación al desarrollo es previsible (a mediano plazo). • Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países. • Los socios para el desarrollo usan los sistemas nacionales. • La ayuda está desligada.
Alianzas incluyentes	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del diálogo público-privado. • Las organizaciones de la sociedad civil actúan en un entorno que potencia su participación y contribución al desarrollo.
Transparencia y responsabilidad compartida	<ul style="list-style-type: none"> • Se hace pública información transparente sobre la cooperación al desarrollo. • La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes. • La cooperación al desarrollo se incluye en presupuestos sujetos a control parlamentario. • Los gobiernos dan seguimiento público a las asignaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Fuente: elaboración propia a partir de AGCED (2018).

Teniendo en cuenta los indicadores expuestos, a continuación se realiza un análisis de su cumplimiento en Colombia y de la existencia de brechas entre la evaluación nacional y la subnacional, lo que permite realizar un examen más detallado de la eficacia de la CID en Colombia.

4.1 Enfoque de resultados

El principio de enfoque de resultados entiende la eficacia de la CID cuando los actores socios de la ayuda alinean su financiamiento con los

instrumentos de planificación, gestión y financiación que han creado los países receptores como estrategias para el desarrollo de sus territorios y cuando estos instrumentos se encuentran fortalecidos al interior del país. Para este fin, el enfoque de resultados es calculado a partir de dos indicadores; el primero mide la existencia y el fortalecimiento de uno o más marcos de resultados establecidos en el país, mientras el segundo, en línea con el indicador 17.15.1 de los ODS,² mide en el ámbito estratégico y de programas la alineación de los socios para el desarrollo con los marcos de resultados definidos por los países, «así como su progresiva dependencia de las estadísticas y sistemas de monitoreo y evaluación de los propios países [...]» (AGCED, 2018, p. 50). Dichos marcos definen el modo en que el Gobierno establece sus prioridades de desarrollo esperados y los respectivos sistemas para su monitoreo y evaluación.

En Colombia, la planificación se realiza en función del desarrollo y del ordenamiento territorial. Para ambos existen escalas municipales, departamentales, distritales y nacionales. La planificación para el desarrollo es de corto plazo —cuatro años—, mientras la de ordenamiento es de mediano y largo plazo —doce años—. Si bien Colombia ha avanzado significativamente en el uso de instrumentos de planeación para el desarrollo o marcos de resultados que orienten la toma de decisiones y la gestión de recursos en los ámbitos nacional y subnacional, existe una fuerte desconexión entre los instrumentos de planeación para el desarrollo y los de ordenamiento territorial.

A pesar de que la planeación del ordenamiento territorial es crucial en la lógica del desarrollo urbano-rural del Estado colombiano, los criterios de priorización para el financiamiento de la CID están orientados por los instrumentos de planeación para el desarrollo, que en su mayoría obedecen a criterios políticos cambiantes cada cuatro años.

El PND se constituye como el instrumento formal y legal de planificación para el desarrollo de corto plazo en el ámbito nacional, el cual recoge los objetivos, metas e indicadores que priorizan los diferentes gobiernos durante su periodo de mandato. En el mismo orden, las entidades

² Como parte del ODS 17, el indicador 17.15.1 de los ODS mide el grado de utilización de los marcos de resultados y las herramientas de planificación de los propios países por los proveedores de cooperación para el desarrollo.

territoriales elaboran y adoptan sus respectivos Planes de Desarrollo Territorial (PDT) con la misma periodicidad, articulándose con el PND (Constitución Política de Colombia, art. 339).

En consonancia con el primer indicador, además del PND, en Colombia es posible constatar la existencia de herramientas como los Planes de Acción y los Planes Indicativos Cuatrienales para monitorear el avance del PND, y los esfuerzos cada vez más significativos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) por establecer herramientas para la estructuración y seguimiento de documentos técnicos de planeación en el ámbito territorial.³

Aunque en el ámbito constitucional se establece la vinculación necesaria entre la estrategia nacional de desarrollo y los instrumentos subnacionales para el desarrollo, en la práctica:

Muchos municipios no cuentan con las capacidades adecuadas para diseñar sus planes de desarrollo y no cuentan con datos suficientes sobre las necesidades de infraestructura o las relaciones entre lo rural y urbano. Muchos PDT no tienen objetivos claros con indicadores adecuados lo que también dificulta el proceso de evaluación (OCDE, 2016, p. 13).

[285]

Si bien, los informes sobre gobernanza multinivel (OCDE, 2016) y pública (OCDE, 2019) han señalado la falta de alineación entre los PDT y los instrumentos de planificación, gestión, financiación y financiamiento, el DNP ha avanzado en diferentes estrategias para que los PDT, en especial de municipios con menor capacidad técnica para su formulación, cuenten con herramientas que permitan alinear los PDT al PND, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a los demás instrumentos de gestión y financiación.

Lo anterior reviste trascendental importancia si se considera que la firma del Acuerdo de Paz supuso la incorporación del enfoque de posconflicto y construcción de paz en los marcos de resultados nacionales y territoriales. En el ámbito nacional, los PND han vinculado, aunque con intensidades diferentes, pilares asociados al proceso de construcción de paz. En los ámbitos departamental y municipal, los planes de desarrollo vinculan

³ Es importante destacar el kit de planeación territorial, una herramienta digital que le permite a todos los municipios del país estructurar sus PDT para que se articulen con todos los documentos de ordenamiento, financiación y de planeación nacional (DNP, s. f. a).

la implementación del Acuerdo de Paz en diferentes grados de prioridad de conformidad con la afectación del conflicto armado, las necesidades suscitadas a partir de la firma del Acuerdo de Paz y las prioridades de corto plazo de los gobiernos de turno.

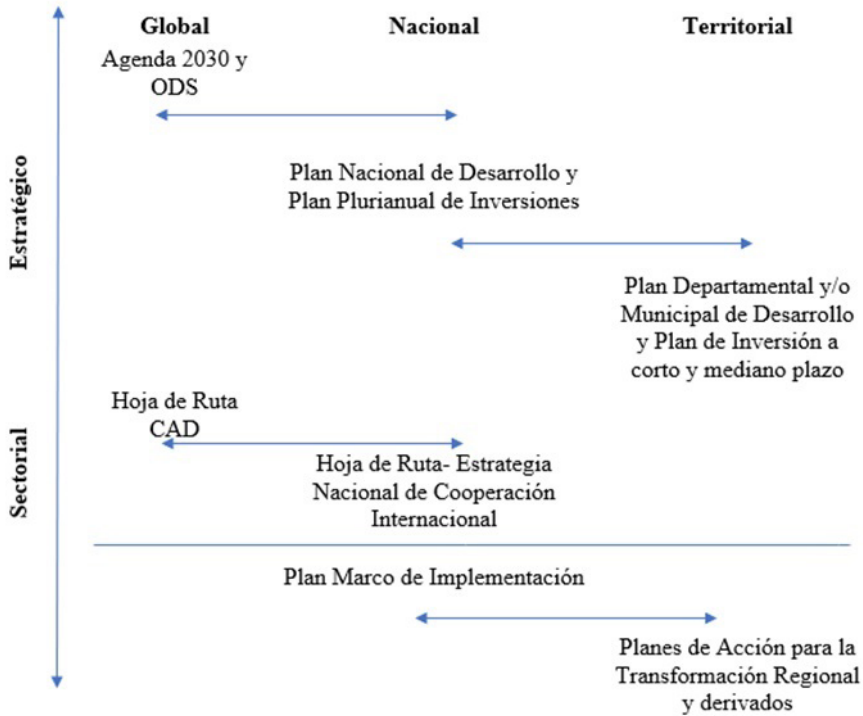
Los PATR en los territorios PDET adquieren un valor fundamental, ya que son los instrumentos de planeación territorial y participativa con vínculo directo a la implementación del Acuerdo de Paz y la materialización de condiciones de desarrollo de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos, y deben alinearse con el PND, los instrumentos de ordenamiento territorial —Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)—, los Planes Municipales Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y demás instrumentos de planificación y ordenamiento para el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Asimismo, los PATR en su relación con la CID se articulan con los ODS a través de los instrumentos de planeación nacional de corto y mediano plazo, como el PND, la ENCI y el Plan Marco de Implementación (véase gráfica 3). Los dieciséis PATR contemplan ocho pilares temáticos que orientan los temas priorizados para el desarrollo de los municipios PDET, guían la inversión de los recursos y permiten que los socios se alineen con las prioridades establecidas para el desarrollo (ART y Colombia Renace, s. f.). Sin embargo, dada la debilidad institucional y las precarias condiciones de implementación del Acuerdo de Paz, esta lógica integral aún no se encuentra presente en todos los territorios PDET.

En relación con el segundo indicador, de acuerdo con la ENCI: «las demandas de CID del país deben responder a las principales apuestas, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales. Esto garantizará que los apoyos recibidos están contribuyendo al logro de las metas de desarrollo y a los esfuerzos presupuestales y técnicos de las entidades» (APC, 2019a). Al menos formalmente, se establece que las necesidades identificadas para la atención a partir de proyectos de CID deben «responder a las prioridades del país en el marco de la Agenda 2030 y los ODS, el PND 2018-2022, con sus pactos, la ENCI y los PDT» (APC, 2021b, p. 5). De esta forma, la APC reconoce la importancia de la alineación entre los objetivos de desarrollo del país y de los territorios, y la ayuda gestionada como factor clave para su eficacia.

[286]

Gráfica 3. Alineación de instrumentos de planeación para la gestión de proyectos de Ayuda Oficial al Desarrollo.



[287]

Fuente: elaboración propia.

En efecto, la APC ha procurado estandarizar los mínimos que deben cumplir los proyectos de CID, vinculando el cumplimiento de los principios de la eficacia en su formulación. Para dar cumplimiento a esta premisa, tanto en la formulación como en el seguimiento, se identifica el aporte y la alineación de cada proyecto con: i) uno o más ODS, ii) una prioridad de la Hoja de Ruta de Cooperación Internacional o la ENCI del periodo respectivo, iii) una de las líneas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), iv) un pacto o programa del PND y v) un sector de gobierno (véase gráfica 3).

De esta forma, se pretende que los recursos de CID gestionados en Colombia se alineen de manera significativa con las necesidades identificadas en los instrumentos de planeación, principalmente en el ámbito nacional. Sin embargo, en la práctica, el ámbito territorial aún necesita de garantías de alineación más explícitas entre las demandas ciudadanas y los recursos

que contribuyan a la mayor eficacia de la ayuda gestionada, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado, cuya definición de prioridades de desarrollo todavía carecen de capacidades institucionales para su formulación, evaluación y seguimiento, limitando la orientación autónoma y efectiva de las intervenciones de CID en el ámbito territorial.

4.2 Apropiación de las realidades

El segundo principio parte del reconocimiento de que cada país tiene la responsabilidad de su propio desarrollo económico y social, y de la centralidad de las prioridades de desarrollo sobre el ejercicio de la CID. Así, se enfoca en el monitoreo de i) la previsibilidad anual y ii) la previsibilidad a mediano plazo de la cooperación, iii) la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas, iv) el uso de sistemas nacionales por parte de los socios y v) la ayuda desligada.

Frente a la previsibilidad anual y de mediano plazo, los países socios para el desarrollo fijan unos recursos para cooperar con anticipación y estos deben coincidir con lo girado a los países receptores. De tal modo se determina que no existan déficits de financiación ni sobregiros que no sean reportados o solicitados (AGCED, 2018).

[288]

Frente a la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas, evalúa que los Estados tengan información presupuestaria de manera pública y que se haga una correcta rendición de cuentas por parte del Gobierno nacional y los gobiernos locales. Durante el gobierno Santos, en 2017, Colombia tuvo una significativa adhesión a la declaración de Estado Abierto (Comisión Nacional de Moralización, 2017). Igualmente, el PND 2018-2022 (DNP, s. f. c) contemplaba un capítulo completo para acoger el Estado Abierto en todos los órganos del poder público. Si bien los reportes en el ámbito nacional han sido claros desde 2017, existe una amplia brecha en la esfera subnacional para adherir los principios de rendición de cuentas, transparencia, integridad y participación.

En el informe sobre gobernanza pública (OCDE, 2019) se destaca el estudio de las iniciativas de gobierno abierto incluidas en los planes de desarrollo departamental, realizado por la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Red Rinde), la sección colombiana de Transparencia Internacional y el Proyecto anticorrupción y transparencia de la Unión Europea en Colombia (ACTUE).

El estudio encontró que de 76 iniciativas incluidas en los planes y en los sitios web de los departamentos, solo 17 se catalogaron como «viables» con respecto a la disponibilidad de presupuesto y de oficinas competentes, entre otros motivos. El estudio subraya que una de las causas de la falta de presupuesto es la escasa voluntad política para fomentar el gobierno abierto en algunos de los departamentos analizados (p. 27). Igualmente, no se encuentra en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia información respecto a la inclusión de reportes de rendición de cuentas y gobierno abierto que mejoren la confianza de las sociedades en sus instituciones.

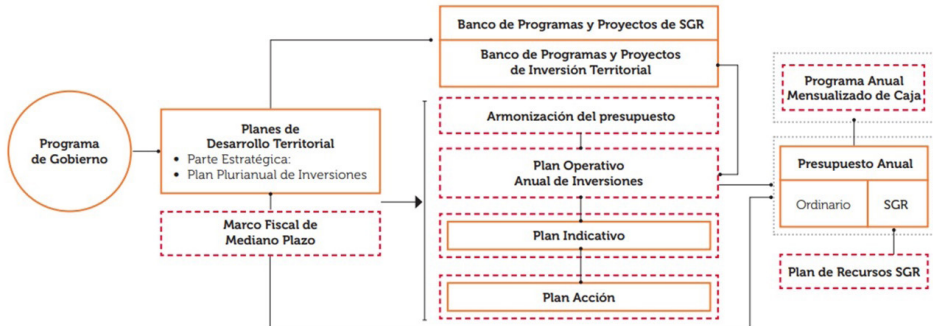
Respecto al indicador referido al uso de sistemas nacionales por parte de los socios, se busca que sea mediante los instrumentos de planeación territorial que los países socios puedan aportar y reportar las ayudas y no que traigan sus propios instrumentos de gestión y evaluación. Este indicador recoge la necesidad de los países y las entidades territoriales de poseer sistemas y procedimientos robustos para la incorporación y ejecución presupuestaria de los recursos que ingresan a través de los sistemas de gestión financiera de los socios de la ayuda, y que se ejecutan mediante una planificación consecuente con las herramientas de planeación previstas autónomamente por el país o la entidad territorial receptora (AGCED, 2018)

[289]

El Sistema Presupuestal Territorial de Colombia parte de la planificación de objetivos para el desarrollo de un territorio a través del PDT. Para ello se inicia con un balance presupuestal entre los gobiernos denominado armonización presupuestal. Este permite conocer los proyectos que se encuentran en ejecución y cómo se continúan con los objetivos del PDT. Con este paso realizado, la entidad territorial formula un Plan Indicativo donde se definen diferentes indicadores y metas que se esperan cumplir durante el periodo de gobierno (DNP, s. f. a). A partir de allí se formula a través de diferentes instrumentos del Sistema Presupuestal Territorial una planificación para que en el corto y mediano plazo sea posible desarrollar un registro de ingresos y gastos detallados en programas, indicadores y metas concretas por cada año de gobierno. Dentro de estos instrumentos se debe alcanzar el presupuesto anual en el cual se registran los recursos de cooperación internacional, los cuales se entienden de capital, al no ser ingresos esperados de manera recurrente. Allí se debe dejar claro la cantidad de recursos que ingresan a la entidad territorial, el proyecto con el que se relaciona del PDT, el programa al que se asigna el recurso del

Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial y los impactos que deben alcanzar dentro de la vigencia fiscal y la destinación para los años siguientes, si es el caso.

Gráfica 4. Sistema territorial para la gestión pública.



Fuente: tomado de DNP (s. f. e).

[290]

Vale la pena resaltar que tanto para el presupuesto nacional como el de las entidades territoriales se exige tener un Marco Fiscal de Mediano Plazo, mediante el cual se prevén los recursos proyectados a diez años, lo que permite información de las metas de superávit primario junto al nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; las acciones y medidas específicas y los cronogramas en los que se sustenta el cumplimiento de las metas; un informe de resultados fiscales y el cumplimiento de las metas fijadas en la vigencia anterior; una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial; y el costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior (DNP, s. f.a). Es decir, una guía que tienen las entidades territoriales para la ejecución del presupuesto anual y que sobrepasa, a diferencia de los otros instrumentos, el corto plazo de planeación de presupuesto en Colombia.

Según el informe anual de la OCDE (2016) sobre gobernanza multinivel: «no hay una relación directa entre la planificación y la elaboración del presupuesto subnacional. Los planes de desarrollo locales no están conectados con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), ni con los presupuestos anuales. [...] menos del 30% de los gobiernos subnacionales desarrollan dichos MGMP» (p. 13).

De esta forma, es determinante para el Estado colombiano buscar una alineación entre los instrumentos de planeación para el desarrollo territorial y los de financiación. Los PDT deben estar sujetos a las previsiones de los MGMP o no deberían ser aprobados.

Por otro lado, y en función del cuarto indicador, es imperativo reconocer que Colombia sigue consolidando a través del DNP el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia, un instrumento de seguimiento público a los Sistemas de Información Financiera de las entidades territoriales. Dicho aplicativo, que se desarrolló en conjunto con la USAID desde 2016, permite hacerle seguimiento a las metas e indicadores de reporte anual de los PDT, el cumplimiento del Plan Indicativo y la asociación de metas de gestión para medir su desempeño. Adicionalmente, realiza el seguimiento del cumplimiento de las metas y pilares de paz por departamento o entidad territorial, para lo cual toma los ocho pilares de inversión priorizados por los municipios PDET y mide a través de indicadores de eficacia la inversión y cumplimiento de las metas para el desarrollo priorizadas por la entidad territorial (DNP, s. f. d). Si bien dicho aplicativo aún no reporta la totalidad de los municipios PDET, sigue consolidando los Sistemas de Información Financiera en los territorios, desliza la ayuda y prevé el seguimiento de metas e indicadores para evaluar la eficacia.

[291]

Por lo anterior, el país y las entidades territoriales deben seguir avanzando en la educación para el reporte estadístico, el cual permita evaluar el cumplimiento de las metas de los PDT y el reporte efectivo de los instrumentos de planeación financiera, contribuyendo a medir la eficacia de los recursos que ingresan y se ejecutan en los territorios, incluyendo los de CID, entendiendo que los sistemas para el desarrollo que usan los países socios en la esfera subnacional, tanto para su gestión como para su evaluación, aún no son robustos. En caso de mejorarlos, el Estado colombiano podría recibir ayudas descentralizadas más eficaces para las entidades territoriales.

4.3 Alianzas incluyentes

El tercer principio reconoce la importancia de asociaciones de múltiples actores para el logro de resultados de CID y de los ODS (AGCED, 2018). En este sentido, los indicadores para su monitoreo incluyen: i) la

calidad del diálogo público-privado y ii) la actuación de organizaciones de la sociedad civil en entornos que potencian su participación y contribución al desarrollo.

La ENCI 2019-2022 reconoce la necesidad de que desde los territorios se exploren nuevos mecanismos de financiación que contribuyan al desarrollo territorial a través de la financiación del sector privado (APC, 2019b). En ese sentido, se han elaborado herramientas de financiación como los bonos de impacto social, los mecanismos de desarrollo limpio, la financiación basada en resultados, la financiación mixta, la inversión de impacto y los fondos de contrapartida que canalizan los recursos de cooperación internacional, y que junto al sector privado le ofrecen metodologías de acceso a recursos a los territorios para su inversión.

En el mismo sentido, dentro de los objetivos y ejes de acción de la ENCI 2019-2022 se definieron cinco objetivos específicos relacionados con indicadores y megametas de acción. Una de las siete megametas, proyectos de cooperación internacional cofinanciados por el sector privado en el marco de nuevas alianzas multiactor, buscaba cofinanciar tres proyectos desde el sector privado durante sus cuatro años, siendo aún muy precaria en relación con los retos del desarrollo territorial del país.

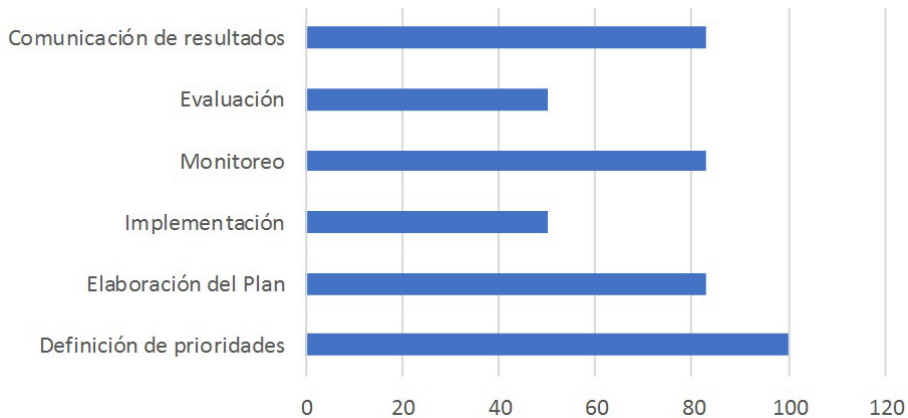
[292]

En Colombia faltan avances en los diálogos público-privados para la planeación estratégica incidente y en la evaluación posejecución de proyectos que le permita al sector privado desempeñar un rol determinante en la medición de la eficacia para el desarrollo. Igualmente, el involucramiento de pequeñas empresas (pymes) en los territorios es determinante para que se accedan a recursos de CID y se genere financiación para el avance de sus iniciativas empresariales. Dichas consideraciones se realizan bajo el entendimiento que la AGCED hace de la calidad en el involucramiento del sector privado.

Por otro lado, en relación con la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la planificación, ejecución y evaluación de los recursos de CID, la ENCI 2019-2022 parte por reconocer la importancia de integrar a dichas organizaciones desde los territorios. Según el informe de la OCDE (2019) sobre gobernanza pública para la planificación por departamentos de los PDT, en las fases de evaluación e implementación existe menor involucramiento de la sociedad civil y de diferentes actores

en la construcción de los PDT. Aun así, los datos sostienen que existe un alto grado de participación ciudadana en la construcción de instrumentos de gestión de corto plazo.

Gráfica 5. Participación ciudadana en el proceso de planificación en los departamentos.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2019).

[293]

Por otro lado, es importante señalar las acciones que se desarrollaron en el marco de la construcción de los PATR, en las que se integraron las organizaciones de la sociedad civil para definir los objetivos de cada subregión a través de los ocho pilares para la financiación y seguimiento del desarrollo de los territorios (ART, s. f. a). Dicha construcción participativa de los instrumentos de planificación territorial en los PDET no solo involucró a organizaciones de la sociedad civil, sino a un grupo amplio de actores en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz que deben ser tenidos en cuenta como indicador de eficacia en el contexto que atraviesa el Estado colombiano: la transición a la paz.

Los PDET tuvieron una hoja de ruta que incluyó tres fases de co-construcción deliberativa en los territorios: veredal, municipal y subregional. Asimismo, incluyó un enfoque diferencial para conformar las rutas de participación étnica que se materializó con la refrendación de consultas como mecanismos de participación. En las 16 subregiones donde se terminaron de consolidar los PATR se desarrollaron 161 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional —fase veredal—, 103 Pactos Étnicos con grupos

indígenas y campesinos y 170 Planes Municipales para la Transformación Regional —fase municipal—(ART, s. f. b). Es decir, hubo un involucramiento masivo de grupos étnicos, organizaciones de la sociedad civil, campesinos, mujeres y comunidad en general para acordar los objetivos de desarrollo de sus territorios. Esto es determinante como indicador de análisis diferencial en la eficacia de la CID en la esfera subnacional para el Estado colombiano.

Por lo tanto, es determinante no solo medir la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil para la gestión de los modos de desarrollo en los territorios, sino que se deben tener en cuenta para el contexto colombiano a las víctimas del conflicto armado, los excombatientes, las comunidades epistémicas, las empresas privadas, las fundaciones, los grupos étnicos, los campesinos y todos aquellos actores que permitan mejorar las prioridades para el desarrollo, y así su alineación con la CID.

4.4 Transparencia y responsabilidad compartida

Por último, el cuarto principio se orienta al compromiso de fortalecimiento de los sistemas nacionales de información, el cual tiene como indicadores: a) la existencia de información pública de la CID en el país receptor, b) la potenciación de responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo mediante evaluaciones incluyentes, c) la inclusión de CID en presupuestos sujetos a control parlamentario y d) el seguimiento público a las asignaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (AGCED, 2018).

Frente al primer indicador, en Colombia la APC lidera la gestión de la CID y en ese escenario es responsable del Sistema de Información Cíclope, herramienta que recopila información detallada de los programas y proyectos adelantados con recursos de cooperación internacional no reembolsable en Colombia. Los resultados de la herramienta se registran a través de un mapa de cooperación internacional disponible al público, en el que se reporta información estadística y por cada uno de los proyectos sobre la alineación, montos y destinación de recursos, duración y ubicación geográfica, entre otros criterios.

Esto denota un avance significativo sobre la transparencia de la información de CID en la esfera nacional; sin embargo, la APC ha advertido algunas limitaciones para acceder a la información desagregada por ámbito territorial (APC, 2020b) que se presume puede deberse al rezago de las

[294]

entidades territoriales en la consolidación y gestión de este tipo de reportes y de información.

Frente al indicador relacionado con la inclusión de la CID en presupuestos sujetos a control parlamentario, en Colombia existen garantías plenas para el Congreso para hacer seguimiento a los presupuestos territoriales y nacionales, y llamar a control político a los responsables de su ejecución; igualmente, por ley es obligatorio el suministro de información clara, veraz y detallada de todas las entidades públicas al Congreso y la ciudadanía en general.

Por otra parte, en relación con el indicador dos y cuatro, es posible identificar que a partir de la definición de criterios de priorización y evaluación de iniciativas de cooperación de la ENCI 2019-2022 se construyó un marco de políticas de calidad para orientar la cooperación y las alianzas; adicionalmente, en relación con la inclusión de metas específicas sobre la eficacia que mide el indicador, la ENCI incluye como primer lineamiento de política exterior a la Agenda de la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, entendiéndola además como un instrumento complementario y transversal para la implementación de la Agenda 2030.

En la misma línea, los criterios de priorización definidos por APC (2021a) vinculan tácitamente los principios de la eficacia dentro de los criterios técnicos para la priorización de la gestión de CID en el ámbito nacional. La misma APC se encarga de centralizar las evaluaciones y el relacionamiento con los socios para el desarrollo, pero, contrario a lo pretendido en el marco de la eficacia, los resultados de estos ejercicios no se hacen públicos, más allá del reporte de los estados de avance por proyecto. En la esfera territorial, particularmente en los territorios priorizados después de la firma del Acuerdo de Paz, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) cumple en la mayoría de los casos la labor de seguimiento y control sobre la gestión adelantada por los socios para el desarrollo.

Finalmente, frente al indicador que busca que los gobiernos den seguimiento público a las asignaciones presupuestales para la igualdad de género y la diversidad sexual, es importante mencionar que el DNP creó la Subdirección de Género, la cual tiene entre sus funciones orientar la formulación y realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que promuevan la equidad de género y la diversidad (DNP, s. f. b). Esta Subdirección no realiza el seguimiento a los presupuestos en las entidades

territoriales asignados para temas de género y tampoco existen reportes en las entidades territoriales de seguimiento a presupuestos específicos para atender la equidad de género y diversidad sexual. Colombia tiene avances muy precarios en esta materia que deben ser atendidos de manera prioritaria.

Conclusión

Colombia se consolidó a partir de 2018 como el mayor receptor de flujos financieros de CID en América Latina, aun siendo un país de renta media alta. Esto, explicado por la ola migratoria de personas desde Venezuela, la implementación del Acuerdo de Paz y las tasas exponenciales de desigualdad interna que afronta el país. Esta última razón, sumado a que desde 2017 el 66,4% del total de recursos por CID entran directamente a las entidades territoriales y tan solo el 33% restante se entrega a la nación, trae consigo una necesidad manifiesta: medir la eficacia de la CID en la esfera subnacional, lo que permitirá a Colombia ser un país más equitativo y desarrollado.

[296]

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante reconocer los esfuerzos del Estado colombiano en los ámbitos nacional y subnacional para cumplir con los principios e indicadores de medición de la CID liderados por la AGCED, los cuales se reflejan en la incorporación de la ciudadanía en la construcción de los PND y PDT, la profundización e incorporación del Estado abierto en las diferentes ramas del poder público y en distintas escalas territoriales, la construcción de instrumentos de gestión para el desarrollo en el marco del posconflicto, la cantidad de instrumentos creados para evaluar y hacer seguimiento a los planes de desarrollo y su programación presupuestal, y la alineación con la Agenda 2030 y los ODS. Aun así, existe una brecha exponencial entre el cumplimiento nacional y subnacional de los principios e indicadores de la CID, lo que no permite reflejar un impacto real de la eficacia de la CID como país, por lo cual, es determinante trabajar en dos lineamientos macro:

El primero reconoce que para aumentar los flujos de CID en el Estado colombiano y realizar una efectiva medición de la eficacia en el ámbito nacional que permita evaluar su verdadero impacto en los territorios es importante determinar las realidades de planificación, presupuesto y de gestión en la esfera subnacional. Por lo tanto, es imprescindible que exista una alineación interna y consecuente entre los instrumentos de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo —incluidos los creados

en el marco del Acuerdo de Paz—, las herramientas de programación y evaluación presupuestaria, en especial el MGMP, y la hoja de ruta o estrategia de cooperación internacional. Sin dicha alineación de los instrumentos mencionados el desarrollo de los territorios se convierte en un conjunto de esfuerzos desarticulados que no permiten una visión de largo plazo para el desarrollo del país y dificultan la identificación de oportunidades para la priorización de recursos en los territorios receptores de CID.

Adicionalmente, es importante señalar que las entidades territoriales aún carecen de especialización técnica para la formulación, implementación y evaluación de los instrumentos de gestión, financiación y desarrollo. Es determinante fortalecer herramientas como el KIT financiero del DNP para articular la planeación de dichos instrumentos y la creación de agencias estructuradoras de proyectos que fortalezcan el ingreso eficaz de recursos de CID a los territorios.

Como segundo postulado, es determinante acelerar el cumplimiento del Estado abierto en Colombia y su cultura política y ciudadana hacia los datos abiertos y la transparencia, lo cual permita conocer, evaluar y hacer veeduría a la gestión del desarrollo en el país, en especial de las entidades territoriales con mayores problemas de desarrollo.

[297]

Referencias bibliográficas

1. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. a). ABC de los PDET y el PNIS. https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf
2. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. b). Informe sobre la participación ciudadana en la construcción de los PDET. https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/metas-objetivos_e_indicadores_de_gestion/informe_sobre_la_participacion_ciudadana_en_la_construccion_de_los_pdet
3. Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Colombia Renace (s. f.). Esquema de seguimiento PDET. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/pdet_umaic.pdf
4. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2015). *Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional en Colombia 2015-2018*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf
5. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2016). *Informe de gestión 2015*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/informe-de-gestion-apc-colombia-2015_1.pdf

6. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2017). *Informe de gestión 2016*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2016.docx

7. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2018). *Informe de gestión 2017*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_1.pdf

8. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2019a). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20espan%CC%83ol.pdf>

9. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2019b). *Informe de gestión 2018*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_final-resumen_ejecutivo.pdf

10. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2020a). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia en el año 2019*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Ana%CC%81lisis%20de%20comportamiento%20de%20la%20cooperacio%CC%81n%20internacional%20no%20reembolsable%20recibida%20por%20colombia%20en%20el%20an%CC%83o%202019%20cc2019.pdf>

11. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2020b). *Informe de gestión 2019*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-04/Informe-de-Gestion-2019-Version-2.pdf>

[298]

12. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2021a). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia en el año 2020*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-07/Analisis%20Demanda%20pagina.pdf>

13. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2021b). *Informe de gestión 2020*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-04/Informe%20Gestio%CC%81n%202020%20-%20V2..pdf>

14. Alianza de Busan para la Cooperación Internacional al Desarrollo. (2011, 29 de noviembre-1.º de diciembre). *Informe 4 Foro de Alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Busan, Corea.

15. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). (2016). *Documento de final de Nairobi*. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-07/OutcomeDocumentESfinal.pdf>

16. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). (2018). *Guía de monitoreo de 2018 para coordinadores nacionales de gobiernos participantes*. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-09/Guia%20Monitoreo%202018.pdf>

17. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) (s. f.). Eficacia al desarrollo y la Agenda 2030. <https://effectivecooperation.org/landing-page/about-partnership>
18. Borda, Sandra y Gómez, Santiago. (2017). La internacionalización del proceso de paz de La Habana: del aislacionismo a la contención. En: Tickner, Arlene B. y Bitar, Sebastián (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 213-238). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/2017.51>
19. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
20. Comisión Nacional de Moralización. (2017). Declaración de compromisos por un Estado abierto. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-10/Declaracion-compromisos-estado-abierto-Ene%202017.pdf>
21. Comité para el Desarrollo. (2003, 24-25 de febrero). Declaración de Roma sobre la armonización. *Foro de Alto Nivel sobre la Armonización*. Roma, Italia.
22. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. a). Kit de planeación Territorial. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>
23. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. b). Subdirección de Género. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/subdireccion-de-genero.aspx>
24. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. c). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
25. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. d). Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PDT/>
26. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. e). Kit de Planeación Territorial. Guía para la construcción del PDT. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>
27. Foro de Alto Nivel. (2005, 28 de febrero-2 de marzo). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. *Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*. París, Francia.
28. Foro de Alto Nivel. (2008, 2-4 de septiembre). Informe resumido 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. *Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Accra, Ghana.
29. García Duque, Juana y Casadiego, Juan Pablo. (2021). International cooperation in peacebuilding: stakeholder interaction in Colombia. *Third World Quarterly*, 42 (10), pp. 2372-2392. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951200>
30. Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC). (s. f.). Los principios de la eficacia. <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles>

31. Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYAO

32. Herrera, Lisbeth; González Parias, Carlos y Mesa Bedoya, Juan. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 49 (188), pp. 111-146. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47922>

33. Migración Colombia. (2021). Distribución de venezolanos en Colombia 2021. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>

34. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (s. f.). OECD International Development Statistics. ODA Official Development Assistance: Disbursements. *OECDiLibrary*. <https://doi.org/10.1787/data-00069-en>

35. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2016). *Inversión pública más eficiente en Colombia. Mejorar la gobernanza multinivel en Colombia*. OCDE: París. <https://www.oecd.org/gov/mlg-colombia-summary-es.pdf>

36. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2019). *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia*. <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

37. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s. f.). ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible? <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

38. Sánchez, Fabio y Campos, Sebastián. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 29, pp.81-104. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.05>

39. Sen, Amartya. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, pp. 14-20.

40. United Nations Development Programme (UNDP). (1990). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University.

[300]



Artista invitada

Pilar Buitrago

Rest II

Óleo y acrílico sobre madera de cedro

70 cm de diámetro

2017



Los peinados afro, política, identidad y resistencia. El caso de las mujeres negras de los grupos Amafrocol y Entre Chontudas en Cali, Colombia*

*Karen Giselt Domínguez Mendoza (Colombia)***

Resumen

Este artículo es un estudio exploratorio sobre la resistencia que las mujeres negras hacen a partir de los peinados de sus cabellos afro en la ciudad de Cali, Colombia. Se indaga la manera en que las mujeres de las organizaciones Amafrocol y Entre Chontudas posicionan los peinados afro como una estrategia política de reconocimiento de sus identidades. Con un diseño cualitativo de estudio de caso, a través de entrevistas semiestructuradas a cuatro mujeres y un hombre de las organizaciones, etnografía virtual y observación participante en el Encuentro de Peinadoras y Concurso de Peinados Afro «Tejiendo Esperanzas» 2019, se efectuó un análisis desde las políticas del reconocimiento y la diferencia, y desde los feminismos negros. Se concluye que las mujeres negras encuentran en los peinados y su cabello afro natural una forma de gestionar demandas colectivas, desarrollando estrategias políticas y económicas que les permiten ganar poder y autonomía.

Palabras clave

Comportamiento Político; Movimientos Sociales; Cultura Política; Subjetividades; Identidad; Resistencia.

Fecha de recepción: octubre de 2021 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2022

Cómo citar este artículo

Domínguez Mendoza, Karen Giselt. (2022). Los peinados afro, política, identidad y resistencia. El caso de las mujeres negras de los grupos Amafrocol y Entre Chontudas en Cali, Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 302-326. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a11>

* Artículo derivado del trabajo de grado para optar al título de Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, Universidad del Valle, 2020.

** Politóloga. Magister en Desarrollo y Gobernanza. Correo electrónico: karen.dominguez@correounivalle.edu.co - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=hEtE08wAAAAJ>

Afro Hairstyles, Politics, Identity, and Resistance. The Case of Black Women from the Groups AMAFROCOL and Entre Chontudas in Cali, Colombia

Abstract

This paper is a research about the resistance of Black women expressed through their afro hairstyles in Cali, Colombia. It explores how Black women from “Amafrocol” and “Entre Chontudas” organizations use their hairstyles as a political strategy for the recognition of their identities. In total, five members of the organizations were interviewed, four women and one man. With a qualitative case study design, through virtual ethnography and participant observation at the Gathering of Traditional Hairdressers and Contest of Hairstyles “Tejiendo Esperanzas” 2019, an analysis based on the theories of the politics of recognition, the politics of difference, and the postulates of Black feminisms was carried out. One of the main conclusions is that women find in their hairstyles a mechanism to make collective demands, and they develop political and economic strategies in order to gain power and autonomy.

Keywords

Political Behavior; Social Movements; Political Culture; Subjectivities; Identity; Resistance. [303]

Introducción

Este artículo tiene como objetivo indagar de qué maneras las mujeres negras han hecho de sus peinados afro una estrategia política de resistencia y reconocimiento de sus identidades. Con su trabajo han exigido la transformación de las representaciones dominantes sobre las mujeres negras, sus cabellos y a la población negra como grupo social. Cali ha sido una ciudad receptora de la gente negra en Colombia (Urrea, 2018), en donde se han constituido colectivos de mujeres —y de organizaciones afro-negras en general— de diversos tipos, con diferentes objetivos, liderazgos y capacidades para relacionarse con el Estado (Castillo, 2016). Los colectivos Asociación de Mujeres Afrocolombianas (Amafrocol) y Entre Chontudas surgen como espacios de encuentro de mujeres negras cuyas experiencias personales con sus cabellos han implicado episodios de rechazo y burlas hacia sus peinados afro. El peinado se torna político cuando se reconstruye para reivindicar y exigir.

Para abordar la problemática se toma como perspectivas teóricas la política del reconocimiento (Taylor, 1993) y la política de la diferencia (Young, 2000), las cuales se nutren con los diálogos sostenidos por Delfín Grueso (2010), Betty Lozano (2010), Gabriela Castellanos (2010), Nancy Fraser (2008) y Ochy Curiel (2002; 2008). Asimismo, el estudio se sitúa en los feminismos negros para analizar las intersecciones de las opresiones que atraviesan a las mujeres negras (Hill-Collins, 1996; 2000; Crenshaw, 1989; 1991; hooks, 1992).

Se utilizó un diseño cualitativo de estudio de caso en el que realizó etnografía de campo y etnografía virtual, entrevistas semiestructuradas y observación participante en los talleres de cuidado del cabello afro y en el Encuentro de Peinadoras y Concurso de Peinados Afro Tejiendo Esperanzas 2019. Paralelamente, se hizo etnografía virtual en las redes sociales de Facebook e Instagram de los grupos, leyendo las publicaciones que sus integrantes realizaban, tomando fotocapturas y organizándolas en un archivo personal por orden cronológico de acuerdo con las categorías de análisis.

El interés para llevar a cabo esta investigación surgió de la necesidad personal de reconocermé como mujer negra.¹ Por otra parte, este interés

¹ Hago explícita esta aclaración en aras de que quien lea el artículo se sitúe en la forma en que observo y abordo el fenómeno de estudio.

personal se relaciona profundamente con mi formación politológica para investigar cómo las ideas y valores que se tienen sobre el cabello también hacen parte de *lo político* de la vida humana en sociedad, de la expresión de sus conflictividades. De igual manera, este trabajo es un homenaje a la resistencia de las mujeres negras, a las luchas que una vez tuvieron que librar solas, en el seno del espacio de lo «privado», de las conversaciones íntimas entre amigas, y que ahora exponen en la esfera de lo público.

1. Los peinados de las mujeres negras: una mirada desde la academia

Las mujeres negras en Cali han desarrollado diferentes estrategias políticas de resistencia frente a las opresiones con las que se enfrentan en sus vidas cotidianas. Durante la esclavitud, una de esas estrategias fue peinar sus cabellos para trenzar rutas de liberación que les permitieran fugarse de sus amos en las haciendas (Angulo, 2018; Lawo-Sukam y Morales, s. f.). Hombres y mujeres fueron liberados gracias a los maps inscritos en su cuero cabelludo.

Los estudios sobre los peinados o el cabello de las mujeres negras abordan seis temáticas: en primer lugar, se relaciona el cabello afro con el concepto de identidad. El cabello se ha convertido en un marcador de diferencia que las mujeres negras empiezan a reconocer desde temprana edad (Banks, 2000). Allí se circunscribe la siempre conflictiva construcción de las identidades, al igual que las posibilidades de resignificarlas positivamente, de darle valor (Caldwell, 2004; Posso, 2015, 27 de mayo; Curiel, 2002, 2008; Villarreal, 2017; Dash, 2006; Robinson, 2008; Chapman, 2007).

Gran parte de la literatura académica local sobre el cabello afro se sitúa en las zonas del Cauca (Quintero, 2015), el Valle del Cauca (Asprilla, 2020), la Costa Caribe (Herrera y Grosso, 2017; Navarro y Rebolledo, 2017; Villarreal, 2017), especialmente San Basilio de Palenque (Angulo, 2018; Lawo-Sukam y Morales, s. f.) y Antioquia (Palacios, 2020). Por ejemplo, Juliana Asprilla (2020) explora la reconstrucción identitaria que las mujeres negras realizan a partir de sus cabellos como una forma de concebir y habitar el cuerpo. En consecuencia, las mujeres negras desafían las representaciones negativas o deficitarias que se han formado sobre ellas como grupo social. Para hacerlo, la autora profundiza en las trayectorias de vida de mujeres negras en la ciudad de Cali, analizando la medida en la que sus experiencias han podido incidir en la construcción de sus identidades y

[305]

su relación con su cabello desde un enfoque étnico. De igual forma, Ashley Palacios (2020) aborda los procesos de construcción de subjetividades que las mujeres negras realizan, cuestionando las narrativas hegemónicas vigentes mientras entretienen otras reivindicando la negritud. Sin embargo, la autora toma el cabello afro como instrumento comunicador y simbólico.

En segundo lugar, las autoras se han ocupado de los sentidos que las mujeres les otorgan a sus cabellos (Ortiz, 2013; Santiesteban, 2017; Randle, 2015; Owens, 2006; Robinson, 2008; Godreau, 2002; Allen, 2010). Con estas imágenes y discursos se examinan los efectos que tienen los estándares de belleza blancos sobre las mujeres, cuestionando lo que Natalia Santiesteban (2017) denomina la «feminidad hegemónica»,² así como las jerarquías establecidas alrededor de las valoraciones sobre las diversas texturas del cabello: entre más afro, prieto o chontudo,³ más se aleja del modelo blanco-mestizo socialmente aceptado (Randle, 2015). Dicha jerarquización se relaciona con el concepto de colorismo: las mujeres con el color de piel más oscuro viven violencias muy agudas, pues el racismo se expresa con más fuerza.

[306]

El tercer subgrupo de estudios respecto a los peinados de las mujeres negras se conecta con las expresiones o estrategias antirracistas (Tate, 2007; Viveros-Vigoya, Mara & Ruetter-Orihuela, Krisna, 2021). Por ejemplo, durante el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos el cabello se convirtió en un motivo de orgullo negro —*Black Pride*— con la consigna «*Black is Beautiful*». Llevar el cabello afro natural, evitando el alisado, se volvió un signo de orgullo que reflejaba la *verdadera negritud*. El alisado y otros métodos para «estirar» el cabello se vincularon con formas de opresión que representaba vergüenza hacia el cabello afro natural que significaba lo auténtico (Thompson, 2009).

También se encuentra que los peinados afro han sido comprendidos como una estrategia pedagógica. Heliana Herrera y Paola Grosso (2017) y Ereilis Navarro y Angélica Rebolledo (2017) han abordado los peinados afro desde la pedagogía para fomentar el acercamiento a la historia afrocolombiana en su profunda complejidad. Es importante señalar que

² La autora se refiere al modelo de feminidad dominante: piel blanca-mestiza, cabello liso, preferiblemente rubio, nariz respingada y labios delgados, y contextura delgada.

³ *Prieta* o *chontuda* son expresiones despectivas utilizadas en el Pacífico colombiano, las cuales están siendo resignificadas por las mujeres negras.

esta labor se reconoce como pedagógico-política y política pedagógica, al enmarcarse en la lucha creativa contra el racismo y su dominancia cultural desde las instituciones educativas.

Por último, se estudia el cabello como estrategia de resistencia. Rose Weitz (2001) argumenta que el cabello es un elemento central para la posición social de las mujeres. En su análisis explora la manera en que utilizan el cabello para ganar más poder, así como las limitaciones y contradicciones que tiene esta estrategia. El propósito principal de este grupo de autoras es comprender de qué manera los peinados se convierten en una práctica de resistencia que alberga posibilidades muy diversas, encontrando una ruta de liberación de una estética ligada a las características fenotípicas europeas-mestizas. En este sentido, Alain Lawo-Sukam y Gina Morales (s. f.) y Natalia Angulo (2018) examinan las estéticas del peinado palenquero como mecanismo de resistencia y de redefinición del cuerpo negro y las formas de habitarlo. Ese cuerpo situado en un contexto sociohistórico sobre el cual se inscriben dinámicas de poder también es susceptible de transformación bajo otras lógicas y sentidos reivindicativos de la cultura palenquera.

2. Los peinados afro: política del reconocimiento, identidad y resistencia

[307]

La apuesta teórica de este artículo toma como base el paradigma del reconocimiento —política de la identidad— y la política de la diferencia. Desde allí pretendo situar las categorías con las cuales analizo las realidades que circundan los peinados de las mujeres negras y su politización hacia una estrategia de reconocimiento identitario. Este enfoque se hibrida con el enfoque analítico de la interseccionalidad. De igual manera, los planteamientos de la filosofía africana bantú se hilarán en una conversación entre las diversas manifestaciones y concepciones del peinado afro en la diáspora africana.

Para entender mejor los postulados del paradigma del reconocimiento y su política de identidad tomo como referencia el debate suscitado por Fraser (2008) sobre las reivindicaciones identitarias que diversos movimientos sociales están gestando. La autora desarrolla la tesis del paradigma del reconocimiento frente al paradigma de la redistribución. Este último defiende una concepción de injusticia que se soporta sobre la estructura socioeconómica. Por el contrario, el paradigma del reconocimiento observa las injusticias en patrones culturales que producen

—y reproducen— representaciones sociales hostiles que invisibilizan o marginan a determinados grupos sociales.

En el paradigma del reconocimiento hay dos maneras de gestionar las diferencias: en primer lugar, se considera que estas son preexistentes al esquema valorativo que las ha posicionado de manera negativa, por lo que deben ser celebradas y reevaluadas. Por otro lado, se entiende que las diferencias no existen con antelación a su valoración jerárquica, por lo que celebrarlas no es una opción adecuada, sino que se deben deconstruir los términos con los que se están elaborando dichas diferencias. En este sentido, resulta beneficioso acudir al concepto de *imperialismo cultural* desarrollado por Iris Marion Young (2000), el cual define como una de las «caras» de la opresión.⁴ Esta es una condición de grupos que sufren alguna limitación para desarrollar y ejercer sus capacidades, expresar sus necesidades, pensamientos y sentimientos: «El imperialismo cultural conlleva a la universalización de la experiencia y la cultura de un grupo dominante, y su imposición como norma» (p. 103).

[308]

El racismo es una de las formas de opresión de grupo que funciona haciendo invisible al «otro», al tiempo que lo marca, lo diferencia. Se manifiesta en los contextos y espacios cotidianos comunes y «normales» de interacción por medio de gestos, miradas, reacciones, entre otros. Por esta razón, la autora defiende que «la opresión contemporánea se gesta a través de una estética del cuerpo» (Young, 2000, p. 251). El racismo está soportado sobre la idea de «raza» como una categoría social que expresa la experiencia de la dominación colonial en América, la cual creó un complejo sistema de relaciones sociales que constituyen identidades bajo la jerarquización producida por el color de la piel (Quijano, 2011).

Con los efectos del racismo, el cabello se convierte en un signo vulnerado por estereotipos blanco-mestizos que definen el tipo de cabello que es «bueno» y «deseable». En consecuencia, desde la política del reconocimiento se reivindica no solo que se observe la «diferencia», sino que se le otorgue valor: «Los grupos despreciados y oprimidos desafían el imperialismo cultural cuando cuestionan las normas dominantes de virtud, belleza y racionalidad, presentando su propia definición positiva de sí

⁴ La opresión es una condición de grupos que posee una familia de conceptos que representan lo que Young (2000) denomina las cinco caras de la opresión: la explotación, la marginación, la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia.

mismos como grupo» (Young, 2000, p. 257). Es en este propósito que cobra sentido la lucha que llevan a cabo los grupos Amafocol y Entre Chontudas, al reivindicar los peinados africanos en las mujeres negras que llevan su cabello natural.

Por otra parte, las identidades no son entes estáticos, sino que se construyen en el marco de la interacción con los demás. Charles Taylor (1993) establece una relación entre identidad y reconocimiento. La identidad se crea y se construye dialógicamente, es decir, en el proceso de interacción con los otros. Lo político surge, precisamente, de esa exigencia de reconocimiento de la diferencia. Sin embargo, no es suficiente con que exista un régimen de valoración negativa de una diferencia que reúne a individuos, sino que «la génesis de las identidades colectivas tiene mucho que ver con conflictos y con procesos de control, dominación o exclusión» (Grueso, 2010, p. 37).

La construcción de una identidad politizada requiere de procesos de subjetivación que se relacionan con la manera en que históricamente se ha construido el cuerpo. Castellanos (2010) afirma que el constreñimiento que causa las normas sociales y políticas en las personas, por medio de discursos y prácticas repetitivas que se van instaurando en el cuerpo hasta naturalizarlas, en determinados contextos puede generar que algunas personas sientan el deseo de transgredir y romper los tabús que se ciñen sobre dichas regulaciones. Esto es lo que impulsa o motiva el desarrollo de una identidad politizada.

[309]

Dentro de los desarrollos teóricos y políticos de los feminismos negros, Kimberle Crenshaw (1989) introduce el concepto de *interseccionalidad*, el cual se refiere a las diferentes formas de opresión que atraviesan las vivencias de las mujeres negras con respecto a la raza, la clase y el género. Las mujeres padecen la violencia de diferentes maneras de acuerdo con sus características y contextos particulares. Diversas formas de opresión se intersectan entre sí, complejizando sus vivencias y las formas en las que se deberían abordar o intervenir.

3. «¡Andá peinate ese chonto!»: estereotipos sobre el cabello afro rizado

El cabello es un lugar susceptible de la expresión de las conflictividades (Villarreal, 2017). Estas se manifiestan en el cuerpo de cada mujer haciendo

parecer que es una situación individual, pero detrás hay un contexto social en el que constantemente se están debatiendo valores distintos sobre la diversidad, sobre la estética, sobre lo bello, lo normal y socialmente aceptado. La decisión de llevar el cabello natural y usar peinados no es inequívoca y plenamente coherente, pues es un proceso que no está libre de miedos, retrocesos, inconformidades e incluso de arrepentimientos. Hasta aquello que consideramos bello tiene un fundamento político: «Incluso los actos pequeños sin efectos obvios en el sistema general pueden afectar a los individuos y allanar el camino para generar un cambio social» (Weitz, 2001, p. 669). Al respecto, David, uno de los entrevistados, expresa:

Uno está en procesos, yo llevo dos años, y aún hay un recelo por dentro, un autorrechazo en algunos momentos, como «¿por qué cargo mi pelo así?». También dependiendo de los espacios, si uno está en un espacio de las Chontudas o en Amafocol, pues me siento en casa, pero cuando no estoy ahí es más difícil y toca resistir más (D. Eloy, comunicación personal, octubre 8, 2019).

[310] En las historias de Lina y Sarabi, así como la de David, también son comunes los comentarios despectivos sobre su cabello. Sarabi relata dos episodios precisos de su vida al respecto. En el primero contaba: «Mi compañera me decía: *«tienes que domar ese animal»*. Y ella era de las que me cogía y empezaba a cepillármelo para que se alisara y trataba de hacérmelo recogido como para no dejarlo ser como él era (Sarabi, comunicación personal, agosto 10, 2019). Luego prosiguió con el segundo ejemplo:

Algo que siempre cuento como para tristeza mía de mi primer novio. Él me decía: «¡Ay no!, tú eres muy bonita [...] pero para que estés más hermosa o totalmente hermosa alísate el pelo o alárgate el rizo». Me hice el desrizo y ahí fue que se me cayó un pedazo de pelo y todo. Entonces la gente, a pesar de que socialmente el pelo, al no ser tan rizado como el cabello tradicional negro, digamos, la gente dice que es bonito. Pero dependiendo de cómo esté te dice: «no, es feo», solamente porque está rizado (Sarabi, comunicación personal, agosto 10, 2019).

Ella señala dos aspectos muy significativos: en primer lugar, escribo con cursiva la expresión «domar ese animal» porque el cabello afro y sus diversas formas de peinarlo ha sido considerado como un elemento disruptivo, demasiado «exótico» y salvaje como para ser considerado «normal» y socialmente aceptado.

Peter Wade (2011) y Pedro Rojas (2012) señalan que a partir del proceso de colonización hubo una invención del «negro». A partir de ese momento los africanos fueron convertidos en negros con todo lo que ello implicaba: perder su condición de ser humano, ser considerados seres sin alma, susceptibles de ser comprados y vendidos como una mercancía, y que todo lo relacionado con su aspecto físico fuera considerado inferior, negativo, indeseable, así como sus prácticas culturales. El tono de piel se convirtió en un signo y se dispuso lo negro como la antítesis de lo europeo: «La piel clara [blanca-mestiza] es una forma de “capital racial” que gana su estatus de las jerarquías raciales existentes» (Hunter, 2011, p. 145).

En segundo lugar, el deseo del exnovio de Sarabi de que ella deshiciera el patrón natural de su rizo —lo alisara— expresa una concepción de «belleza incompleta». Ese algo que le hace falta para estar completa es que su cabello se vea como el tipo de pelo socialmente aceptado como el ideal. A pesar de que su textura de cabello es suelta, pues el patrón de su rizo —el tamaño de la circunferencia que hace su crespo— es muy amplia, el cabello de Sarabi es muy abundante y voluminoso. En eso se parece al pelo afro.

Tal como lo explica Wade (2011), hay un mercado de valores que se intercambian en el contexto de un marco normativo estructurado en unas jerarquías que generan lo que el autor denomina «significados imborrables», tales como la raza, el sexo-género, la clase social o la textura del cabello. Estos significados nunca pierden el vínculo con su origen. Siempre nos recuerdan quiénes somos, de dónde venimos y qué estatus social tenemos.

[311]

3.1 «Sí, ando con mi pelo quieto, ¡y qué!»: relatos de rebeldía capilar

Las imágenes que se construyen sobre determinado grupo social también son estéticas y son producto de un ejercicio de poder (Foucault, 1979). Por ello son importantes las representaciones y, en consecuencia, es la razón por la cual a partir del paradigma del reconocimiento y de los feminismos negros se aboga por darle la importancia que merece la manera en que se han constituido las representaciones de las identidades subalternas.

Rojas (2012, p. 3), citando a Stuart Hall (1997), resalta el rol del lenguaje dentro de la producción de sentido al relacionar las cosas, los conceptos y los signos. Entiende que el lenguaje tiene un lugar central

sobre las representaciones, ya que por medio de diversas instituciones sociales esas representaciones se constituyen como hegemónicas y se introducen dentro de los signos comunicacionales de las relaciones sociales. Al respecto, afirma que «en Colombia existe una serie de representaciones de las personas de piel negra, constituidas a través de la historia nacional, producidas y reproducidas desde los discursos de poder» (Rojas, 2021, p. 4).

En este sentido, para una mujer como Lina es muy importante tener referentes de mujeres y hombres negros con los que cuales podamos identificarnos, vernos representados, en especial, las nuevas generaciones de niñas y niños que se están formando. Acceder a espacios que históricamente han estado vetados o de un acceso restringido o limitado para las personas afrodescendientes tiene unas implicaciones muy significativas respecto a cómo la población negra se ve representada y cómo otros pueden seguir conquistando esos y otros espacios.

Yo siento que es mucho más que pelo y es lo que hacemos con lo simbólico. [...] Cuando yo voy por la calle y veo niñas negras chiquitas o chicos negros que me miran —como mi vecina que me ha visto siempre con mi pelo natural, a pesar de que todas las mujeres de su familia se alisan— y son como «¡Qué! Ella podría alisarse, pero decide no hacerlo». Es como empezar a normalizar para ellos otros tipos de belleza (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

[312]

La identidad no es un asunto inequívoco, inamovible ni homogéneo para las mujeres de los colectivos. Una vez se tiene la oportunidad de dialogar con las integrantes de las organizaciones en las entrevistas se evidencian las diferencias que hay entre las concepciones y posiciones de cada persona, las ambigüedades, dudas e inseguridades que se forjan al respecto. Todo ello nutre la complejidad de las identidades negras. Esta es una población diversa porque su origen proviene de las diferentes nacionalidades africanas de las que fueron arrebatados hacia América y sus procesos históricos son distintos (Lozano, 2010, p. 146). En este sentido:

Las identidades se reescriben en lo individual y en lo colectivo, se movilizan desde lo simbólico y lo cultural, se desterritorializan y se reterritorializan, circulan en el espacio y en los imaginarios, promueven prácticas ideológicas-políticas, y elaboran nuevas formas y dispositivos culturales con los cuáles construyen procesos identitarios y étnicos (Motta, 2006, p. 2).

Lina, en su relato, hizo referencia a un asunto que considero clave para entender el entramado entre política, reconocimiento —identidad— y resistencia que se teje en los peinados de las mujeres negras: la juntaza.

Eso nos permite juntarnos para abordar temas que, aunque con la excusa sea el cabello, luego terminan siendo temas de seguridad alimentaria, justicia económica o violencia sexual [...] y es en ese cuidado del cabello natural que encontramos la seguridad y la confianza para gestionar todas esas estructuras de opresiones con pares que son iguales a nosotras, entonces ahí se forjan esas identidades con el tema del cabello (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

En palabras de Weitz (2001, p. 670), los estilos rebeldes de los peinados permiten a las mujeres, tal como en la esclavitud, distanciarse del sistema de subordinación para que puedan expresar su insatisfacción e identificarse con las demás. Estos aparentes actos triviales individuales de resistencia ofrecen el potencial de esparcir el cambio social y cambiar el balance de poder. No se trata solo de pelo. Tampoco se trata solo de belleza o simple vanidad. Se trata de cómo por medio del cabello se gestan organizaciones activas en las que se busca encontrar soluciones a diversas problemáticas vividas por las mujeres negras. Es un proceso que se consolida a partir de la construcción de identidad —sin que ello implique homogeneidad—, de una identidad politizada, como lo menciona Castellanos (2010).

Tal como lo explica Albert Kasanda (2003), el cabello afro, como un *locus* del cual se desprenden fuerzas de transformación social, halla asidero en «el concepto negroafricano de cuerpo [...] [que] se despliega dentro de una configuración particular de referencias simbólicas, políticas y religiosas cuya noción básica es la vida» (p. 591). Siguiendo a Placide Tempels (1949), el autor hace énfasis en la noción de «fuerza vital» que se despliega de la filosofía bantú. El cuerpo, entonces, «se percibe como un universo en pequeño» y, en consecuencia, «encarna de modo particular la fuerza vital» al representar «la sede de la voluntad y la conciencia» (Kasanda, 2003, pp. 594 y 597).

La conexión afrodiaspórica del cabello reside en su importancia como «mensajero» en sociedades africanas. Ayana Byrd y Lori Tharps (2014) relatan que la herencia cultural de los wolof, los yoruba, los mende y los mandingo persistió en América. En estas sociedades el cabello ha

funcionado como un «complejo sistema lingüístico» con el que a través de los peinados se «indicaba el estado civil de una persona, edad, religión, identidad étnica, riqueza y rango dentro en su comunidad, y también servía como indicador de su origen geográfico» (p. 2).

El acervo cultural de los peinados afro ha sido recuperado, reivindicado y valorado por organizaciones y colectivos de mujeres negras en Cali. Sarabi nos da pistas, al igual que Lina, sobre la importancia de la organización:

Es muy importante ser parte de un colectivo, de un grupo. En una capacitación nos decían: «cuando usted es una solita por allá metida quién sabe dónde, usted es un blanco fácil», y eso no es algo estratégico, así que, si usted realmente quiere estar organizado, si quiere impactar, debe organizarse, debe movilizarse, ser parte de algo, para formar ese efecto (Sarabi, comunicación personal, agosto 10, 2019).

Las identidades se politizan a medida que se genera una consciencia de sí mismo sobre los efectos que ha producido, en este caso, el racismo (Castellanos, 2010; Lozano, 2010; Grueso, 2010; Curiel, 2008). Por medio de la organización de los intereses que propenden resignificar el valor de las mujeres negras, de su cabello, de su belleza, de sus capacidades y habilidades como seres humanos, se construyen identidades colectivas que exigen el cambio social. Como lo expresó Sarabi, «*mi pelo hace parte de mi identidad*».

3.2 El movimiento de las chontudas y prietas, la historia de los colectivos de mujeres negras Amafocol y Entre Chontudas

A partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991 el Estado colombiano se declaró multicultural, haciendo un reconocimiento jurídico de la diferencia. Si bien existían organizaciones afrodescendientes con reconocimiento social y una trayectoria significativa antes de la promulgación de la Ley 70 de 1993, gracias a esta norma se han constituido organizaciones afro que luchan por los derechos de la población desde diferentes esferas o rangos de acción. Se puede evidenciar que dentro de su estructura de reivindicaciones se encuentra su revalorización étnica y cultural, así como la promoción del desarrollo económico y social (Castillo, 2016). En estas posibilidades históricas, fruto de luchas, conflictos

[314]

y resistencias, ha sido posible la conformación de grupos como Entre Chontudas y Amafrocol.

Este apartado plantea la pregunta sobre la existencia de un movimiento social del cabello afro natural en Colombia, a partir de la historia y experiencias de las organizaciones mencionadas. De la mano de los postulados de los teóricos de los movimientos sociales (Tarrow, 1997; Touraine, 1997; Melucci, 1999; Pizzorno, 1975) se desarrolla una conversación sobre las posibilidades de comprender el trabajo de estas organizaciones por la reivindicación del cabello afro en las mujeres negras.

Entre Chontudas es un grupo cerrado de mujeres negras, generalmente jóvenes, en el que convergen tanto lideresas, integrantes de otros grupos u organizaciones como Amafrocol, amas de casa, estudiantes universitarias, trabajadoras, peinadoras —que se dedican a este oficio—, entre otros. Se llaman a sí mismas «chontudas», «afrudas», «peliquietas», «ensortijadas» y «afro rizadas» como una manera de resignificar los términos —con excepción de «ensortijadas»— con los que se ha llamado de forma peyorativa a los cabellos de las mujeres negras. Dado su carácter virtual no cuenta con personería jurídica o reconocimiento legal alguno, por lo tanto, no es una organización formalmente establecida.

[315]

Por su parte, los orígenes de Amafrocol se remontan a la década de 1980 en la ciudad de Cali. Su fundadora, doña Emilia Valencia, así lo relataba en el taller de cuidado holístico del cabello afro al que me invitó para que pudiéramos conversar y compartir las experiencias, aprendizajes y conocimientos de las mujeres —en su mayoría — asistentes. Doña Emilia procedió a narrarla de esta manera:

Amafrocol es una organización, una asociación de mujeres que ya tiene «veintipico» de años, que empezó por la defensa de los derechos de las mujeres negras... porque teníamos toda la problemática de género, la inasistencia alimentaria, maltrato, las violencias... entonces siempre nos reuníamos las muchachas con cierto problema, pues había una amiga en la Fiscalía que me puede ayudar con esto. Las llamé un día y les dije que por qué no nos organizamos mejor, así nos fluye más todo, hagamos una organización. [...] Por ahí empezamos procesos de formación, nos metimos en diferentes instancias: comisión consultiva, comisión pedagógica, todo eso. Luego hicimos los estatutos, le metimos varios componentes: por una parte, está lo cultural, tenemos lo de Tejiendo

Esperanzas que yo ya lo había hecho en el año 1984, cuando estaba en una organización mixta, pero no se llamaba así. Era un concurso de peinados y ya después dejó de ser un concurso, ya empecé con las charlas, los foros, eso se fue creciendo y le metimos lo productivo, lo que nació a partir de Tejiendo Esperanza, Entre Chontudas, etc. (E. Valencia, comunicación personal, agosto 4, 2019).

El relato de doña Emilia nos remite a la dinámica resistencia-movimiento social. Lina hizo un llamado a la reflexión alrededor del concepto y su materialización en Colombia:

Yo sí creo que hay un grupo de gente organizada en diferentes regiones y conectadas entre regiones, impulsando una idea específica que es la reivindicación del cabello afro natural y que ese movimiento no comenzó ayer. [...] Pero también vemos que la gente que ha venido trabajando desde los ochenta están recogiendo sus frutos ahora. [...] O cómo explicar que en los ochenta la señora Emilia Eneyda hace Tejiendo Esperanzas, cómo explicar que lo viene haciendo consecutivamente. [...] Creo que sí hay un movimiento que tiene unas mujeres que han sacrificado y que han recibido la brisa primero que nosotras. Me encanta destacar el trabajo de la señora Emilia, porque es un trabajo sin plata, con las uñas, hablaba de pelo afro cuando todas estábamos alisadas (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

[316]

Respecto al movimiento del cabello afro natural, Villarreal (2017) afirma que:

El movimiento natural del cabello nace en Estados Unidos en el año 2000 y utiliza como medio de divulgación el Internet. [...] El movimiento llegó al país hace poco tiempo. Fue entre el 2013/2014 que se dio a conocer a través de las redes sociales, espacios donde nacerían y crecerían proyectos como el de Pelo bueno o AfroPower (p. 38-39).

No obstante, en Colombia, la reivindicación del cabello afro natural y sus peinados se viene trabajando desde la década de 1980, como lo afirmó doña Emilia, quien es pionera del movimiento.

Desde mi perspectiva, tomando como base las características delimitadas por los teóricos de los movimientos sociales, sostengo que las acciones y los objetivos de los proyectos organizativos impulsados en la ciudad de Cali

por los colectivos Amafocol y Entre Chontudas sí se pueden catalogar como movimientos sociales: existen objetivos comunes, intereses compartidos entre integrantes de un grupo que se manifiesta en la construcción de una identidad colectiva que, aun con matices, dudas y conflictos, logra forjarse para actuar en conjunto y sentirse parte de una organización, a la cual le dedican tiempo, esfuerzo y recursos de diversa índole.

Fotografía 1. Peinadora ultimando detalles de su peinado.
Tejiendo Esperanzas, 2019.



[317]

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, la definición de los actores sociales a los que se enfrentan parece difusa. Unas veces pareciera que son los funcionarios de algunas instituciones del Estado que no garantizan la protección y ejercicio pleno de los derechos de la población afrodescendiente; otras veces son algunos representantes de medios de comunicación que emiten mensajes contenidos de prejuicios; en otras ocasiones es una lucha que se enfrenta diariamente en los espacios cotidianos, desde la «intimidad» del hogar con la familia y los amigos, hasta los lugares de trabajo, el bus de transporte, la escuela o la universidad, y otros sitios de socialización.

Fotografía 2. Cabello trenzado.
Tejiendo Esperanzas, 2019.



[318]

Fuente: elaboración propia.

Estos grupos luchan por contradecir una visión de la sociedad que las define como mujeres negras con base en prejuicios, en imágenes estereotipadas que han construido alrededor de sus cuerpos, creando redes de solidaridad para efectuar acciones, actividades, eventos y proyectos en los que exponen su postura frente a la reivindicación política del cabello afro y sus peinados.

El cuerpo teórico de los movimientos sociales coincide en el entramado entre cultura y política, la disputa por los valores políticos que hacen posible la expresión de unas determinadas formas y concepciones de vida. Por ello los símbolos culturales se convierten en la forma predilecta para la expresión de la confrontación de los valores y principios de las culturas minoritarias frente a las representaciones y valores de las culturas societales mayoritarias, las cuales se implementan en el marco de las estructuras de oportunidades políticas que los hacen favorables al cambio social.

Existe, entonces, un vínculo contundente entre identidad étnica, resistencia y movimiento social en el trabajo de estas organizaciones. Al resignificar elementos que poseen un alto valor cultural, como los peinados del cabello afro entre las comunidades afrodescendientes, las mujeres de Entre Chontudas y Amafrocol despliegan una estrategia identitaria alrededor del cabello como marcador social fundamental del cuerpo (Weitz, 2001). Es lo que Curiel (2008) denomina «acciones de reconocimiento de una identidad afronegra» al analizar cómo las mujeres definen políticas de identidad reafirmando una subjetividad individual y colectiva al rescatar la cultura afro, permitiéndoles luchar contra el racismo.

El cuerpo es considerado un medio de expresión política. Su propósito principal es señalar que el cabello ha sido un símbolo de resistencia ante la opresión. Las estrategias identitarias se tejen desde el marco de la resistencia, concebida como «acciones que rechazan la subordinación desafiando las ideologías que la soportan» (Weitz, 2001, p. 661). La lucha identitaria por la reivindicación del cabello de las mujeres negras se entrelaza con las nuevas formas de acción colectiva que están relacionadas con las vivencias cotidianas de la gente, son la base de su acción y tienen efectos en la producción de códigos culturales como prácticas innovadoras.

[319]

4. Negocios y cabello afro: las apuestas económicas de las mujeres negras

Como parte del proceso emancipatorio de reivindicación de los peinados afro, el vínculo que Amafrocol y Entre Chontudas han establecido entre el proceso político organizativo con la creación de empresas o emprendimientos, pone de manifiesto la importancia de generar cadenas de valor alrededor de la recuperación y revalorización de los saberes culturales de las mujeres negras, dinamizando lo que Jeanny Posso (2015, 27 de mayo) denomina «economía étnica». Al respecto, Lina, desde su visión de empresaria, toca el asunto a partir de las fibras esenciales:

También creo que es un poco desde lo económico. Y es que desde que yo decidí llevar mi cabello natural puedo decidir a dónde quiero que vaya mi dinero... siento que con este movimiento del cabello natural toda esa plata se comienza a volcar hacia nuestras comunidades en muchas escalas: no es solo en la escala de la que vende o distribuye ni en la que produce, sino en la escala de los que están sembrando las materias primas, que es llegar a donde la estructura de pobreza es más

baja y precaria en nuestro país (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

Ella ve este impacto económico en toda la estructura social, en la que, por lo general, la población negra se encuentra en los espacios más desfavorecidos, en los que la desigualdad social es más fuerte; desde dos perspectivas:

La primera es que este es el único escenario donde nos es rentable a las comunidades negras el desconocimiento que tiene el grupo dominante sobre nuestro pelo o sobre nuestro cuerpo. Entonces como ellos no tienen idea de cómo tratarlo, porque han pasado toda la vida diciéndonos «alísate», como no saben cómo tratar el cabello natural, pues abre la puerta a que nosotras mismas desarrollemos las formas como queremos tratar nuestro cabello natural. De las que estamos desarrollando productos hoy en Colombia, la mayoría no somos químicas. Eso asume que nosotras miramos qué es lo que usa la mamá y ahí vamos recuperando ese conocimiento ancestral, y cuando venimos de familias migrantes del Pacífico, regularmente usan cosas que se dan en el Pacífico. Se usa manteca de cacao, que es el cacao de Tumaco. [...] Que la estructura dominante no sepa mucho de nuestro cabello, nos ha permitido crear nuestras propias economías alternas para cuidar el cabello usando esos frutos que se dan en nuestras regiones porque muchas de estas marcas se cimientan en el conocimiento ancestral. Por otro lado, en segundo lugar, es que se comienza a valorar nuestros saberes. [...] Este movimiento del cabello natural le va abriendo puertas y va dignificando trabajos que históricamente han sido devaluados (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

[320]

A pesar de que hay una gran oportunidad que se está aprovechando por parte de las mujeres negras para mover las economías a favor de las propias comunidades, estas apuestas siempre están rodeadas de riesgos inminentes cuando se involucra el mercado. David mencionó que, aunque es muy importante que la gente negra se beneficie de estas oportunidades económicas, puede llegar a ser peligroso porque cooptan la cultura. Por su parte, Lina tiene una lectura precisa de la situación:

¿Cómo yo leo lo que está pasando? El cuidado del cabello afro en general es un mercado que tiene una curva de aprendizaje, porque su modo de uso y presentación son diferentes a las que se venden en el mercado. Esa curva de aprendizaje que requieren los productos que

sí le funcionan al pelo afro es lo que están haciendo estas marcas. Por eso uno ve que las marcas que se han posicionado y mantenido son las marcas que combinan activismo con su actividad económica, y activismo de enseñar cómo cuidar el cabello afro con la actividad económica de ofrecer los productos. Estas grandes marcas ya se dieron cuenta de que hay que mezclar el activismo para enseñarle a la gente con los productos, pero ellos no saben hacer ese activismo, las que sabemos somos nosotras y esa era nuestra carta de protección (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

Por otra parte, el efecto de la entrada de estas grandes y poderosas marcas a un mercado que antes era controlado entre las mujeres negras emprendedoras viene en la carga ideológica que aplican en los conceptos que tradicionalmente han usado las mujeres negras que hacen parte de los procesos políticos sobre la defensa de los peinados afro:

Estas marcas comienzan a cambiarnos el discurso, hablamos de pelo afro y ahora nos estamos moviendo hacia pelo crespo o pelo rizado. ¿Por qué hablar de rizado cuando las bases del movimiento han sido mujeres tan negras como yo hablando del uso del cabello afro? Entonces sí vemos que estas marcas para poder entrar comienzan a impactar discursivamente en nuestro lenguaje y hablar de cabello rizado tiene unos retos ideológicos porque el cabello rizado es un poquito más aquello que la sociedad espera de ti, es lo más cercano al «pelo bueno», el pelo que sí encaja (L. Lucumí, comunicación personal, agosto 28, 2019).

[321]

Conclusiones

El objetivo del trabajo de Amafrocol y Entre Chontudas es actuar sobre las representaciones de la población negra, atacando al racismo desde lo político-cultural, exigiendo y reclamando espacios de expresión adecuados para el ejercicio de sus derechos, dialogando con las autoridades locales, gestionando recursos y reconocimiento. Las identidades también son un espacio de conflicto y lucha permanente que están en constante construcción.

El trabajo efectuado por las mujeres de Amafrocol y Entre Chontudas, que se ve reflejado en la realización de este evento anual en la ciudad de Cali, es el manifiesto de que Tejiendo Esperanzas se ha constituido en parte del repertorio de acciones de afirmación de una identidad afronegra, tomando el concepto de Curiel (2008). Es el resultado de un proceso de

politización que les ha permitido organizarse para llevar a cabo actividades, procesos y diálogos con instituciones estatales y otras organizaciones civiles con el propósito de exaltar el cabello afro natural y sus peinados como una forma de resistencia, logrando, además, generar condiciones de autonomía económica para las mujeres negras.

La lucha de las mujeres negras con sus cabellos es también una lucha por generar un impacto en lo simbólico. El control de las imágenes que se ciernen sobre ellas es necesario para revertir los valores político-culturales que las ubican en el lugar de un exterior constitutivo de la sociedad en la que habitan. Se exige más que inclusión, el reconocimiento de su valía, del aporte de la población afrodescendiente al proyecto nacional. Se reclama la valoración de los saberes, conocimientos y tradiciones de una población que ha sido históricamente olvidada y discriminada.

Una de las principales conclusiones de este trabajo, en cuanto a la relación entre lo político y lo económico, es la efectividad de la estrategia que han logrado las mujeres negras en Cali —también en Cartagena, Bogotá o Riohacha— en cuanto al desarrollo de emprendimientos que les generen ingresos económicos. Estas empresas de productos de cuidado del cabello afro natural se han mantenido en el tiempo gracias al activismo que ellas hacen con la gente para enseñarles a manejar los productos, a construir su identidad, a conocer la historia de sus ancestros, a reforzar su autoestima.

[322]

Generar cambios en la manera en que se construyen las imágenes de las mujeres negras desde lo social y cultural, generando impactos en la forma en que ellas se relacionan económicamente en la estructura social, es un acto político de resistencia. Ahora las mujeres negras también pueden decidir dónde invierten su dinero, qué productos compran y a quiénes benefician. Las mujeres de Amafocol y Entre Chontudas insisten en que sus dineros deben circular entre las mismas mujeres negras, deben apoyarse entre sí.

La identidad es un concepto clave para entender las formas de resistencia que están ejerciendo las mujeres negras alrededor de la reivindicación de los peinados del cabello afro natural como estrategia política. La identidad les permite autorreconocerse como mujeres negras o afrodescendientes y proyectarse de la manera en que desean, «negociando» con los prejuicios de sus contextos inmediatos. Si bien la construcción de identidades ha sido fundamental para la politización de las mujeres negras

y la conformación de colectivos, también ha sido uno de los temas álgidos de discusión al interior de las organizaciones afronegras.

Referencias bibliográficas

1 Allen, Brenda. (2010). Social Constructions of Black Women's Hair. Critical Reflections of a Graying Sistah. In: Spellers, Regina & Moffitt, Kimberly (Eds.). *Blackberries and Redbones: Critical Articulations of Black Hair Politics* (pp. 67-77). Cresskill: Hampton.

2. Angulo, Natalia. (2018). Habitar el cuerpo. Etnografía feminista desde los cuerpos de mujeres de San Basilio de Palenque. *Corpo-grafías*, 5 (5), pp. 42-57. <https://doi.org/10.14483/25909398.14205>

3. Asprilla, Juliana. (2020). El cabello como una expresión de resistencia: configuración identitaria en mujeres negras y afrocolombianas pertenecientes al programa Martin Luther King Jr. Cohorte 2017-2018. (Tesis inédita de pregrado en sociología). Universidad del Valle, Cali.

4. Banks, Ingrid. (2000). *Hair Matters: Beauty, Power, and Black Women's Consciousness*. New York: New York University.

5. Byrd, Ayana & Tharps, Lori. (2014). *Revised and Updated Hair Story. Untangling the Roots of Black Hair in America*. New York: St. Martin's Griffin.

6. Caldwell, Kia Lilly. (2004). "Look at That Hair": The Body Politics of Black Womanhood in Brazil. *Transforming Anthropology*, 11 (2), pp. 18-29. <https://doi.org/10.1525/tran.2003.11.2.18>

7. Castellanos, Gabriela. (2010). Determinación y libertad en la construcción de subjetividades subordinadas y colectividades politizadas. En: Grueso, Delfín y Castellanos, Gabriela (eds.). *Identidades colectivas y reconocimiento: razas, etnias y sexualidades*. Cali: Universidad del Valle.

8. Castillo, Luis Carlos. (2016). *Organizaciones afrocolombianas. Una aproximación sociológica*. Cali: Universidad del Valle.

9. Chapman, Yolanda. (2007). "I Am Not My Hair! Or Am I?": Black Women's Transformative Experience in Their Self Perceptions of Abroad and at Home. (Tesis inédita de maestría). Georgia State University, Atlanta.

10. Crenshaw, Kimberle. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *Legal Forum*. 1989 (1). <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

11. Crenshaw, Kimberle. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43 (6), pp. 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>

[323]

12. Curiel, Ochy. (2002). Identidades esencialistas o construcción de entidades políticas: el dilema de las feministas negras. *Otras Miradas*, 2 (2), pp. 96-113.

13. Curiel, Ochy. (2008). Superando la interseccionalidad de categorías por la construcción de un proyecto político feminista radical. Reflexiones en torno a las estrategias políticas de las mujeres afrodescendientes. En: Wade, Peter; Urrea, Fernando y Viveros, Mara (eds.). *Raza, etnicidad y sexualidades. Ciudadanía y multiculturalismo en América Latina* (pp. 461-484). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia; Universidad del Valle; Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos.

14. Dash, Paul. (2006). Black Hair Culture, Politics and Change. *International Journal of Inclusive Education*. 10 (1), pp. 27-37. <https://doi.org/10.1080/13603110500173183>

15. Davis, Angela. (1998). Afro images: Politics, Fashion, and Nostalgia. In: James, Joy. (Ed.), *The Angela Y. Davis Reader* (pp. 273-278). Malden: Blackwell.

16. Foucault, Michel. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.

17. Fraser, Nancy. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4 (6), pp. 83-99.

18. Godreau, Isar. (2002). Peinando diferencias, bregas de pertenencia: El alisado y el llamado «pelo malo». *Caribbean Studies*, 30 (1), pp. 82-134.

19. Herrera, Heliana y Grosso, Paola. (2017). Trenzando historias de libertad: creación de un libro-álbum tejido con enfoque diferencial para la primera infancia. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, D. C.

[324]

20. Grueso, Delfín. (2010). Identidades colectivas, eficacia política y justicia social. En: Grueso, Delfín y Castellanos, Gabriela (eds.). *Identidades colectivas y reconocimiento: razas, etnias y sexualidades*. Cali: Universidad del Valle.

21. Hall, Stuart. (1997). The Work of Representation. In: *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage.

22. Hill-Collins, Patricia. (1996). What's in a Name? Womanism, Black Feminism, and Beyond. *The Black Scholar*, 26 (1), p. 9-17. <https://doi.org/10.1080/00064246.1996.11430765>

23. Hill-Collins, Patricia (2000). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge.

24. Hooks, bell. (1992). *Black Looks: Race and Representation*. Boston: South End.

25. Hunter, Margaret. (2011). Buying Racial Capital: Skin-bleaching and Cosmetic Surgery in A Globalized World. *The Journal of Pan African Studies*, 4 (4), pp. 142-164.

26. Kasanda, Albert. (2003). Elocuencia y magia del cuerpo. Un enfoque negroafricano. *Estudios de Asia y África*, 38 (3), pp. 589-616. <https://www.jstor.org/stable/40313505>

27. Lawo-Sukam, Alain y Morales, Gina. (s. f.). Estéticas decoloniales del peinado afro e interculturalidad: experiencia San Basilio de Palenque, Colombia. *Asociación de Colombianistas*. https://colombianistas.org/wp-content/themes/pleasant/REC/REC%2046/Ensayos/46_10_Esayos_Lawo-Sukam.pdf

28. Lozano, Betty. (2010). La población negra en Colombia: grupos étnicos, sectores de continuidad cultural y sectores étnicamente no diferenciados. En: Grueso, Delfín y Castellanos, Gabriela (eds.). *Identidades colectivas y reconocimiento. Razas, etnias, géneros y sexualidades*. Cali: Universidad del Valle.

29. Melucci, Alberto. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, D. F. El Colegio de México.

30. Motta, Nancy. (2006). Territorios e identidades. *Historia & Espacio*, 2 (26), pp. 1-22.

31. Navarro, Ereilis y Rebolledo, Angélica. (2017). *Los turbantes y peinados afrocolombianos. Una alternativa pedagógica*. Bogotá, D. C.: Mincultura.

32. Ortiz, Vanessa. (2013). Percepciones y prácticas corporales estéticas de un grupo de jóvenes universitarias Afrodescendientes de Cali. *Revista CS de Ciencias Sociales*, 12, pp. 87-125. <https://doi.org/10.18046/recs.i12.1678>

33. Owens, Tracey. (2006). Hey Girl, Am I More Than My Hair? African American Women and Their Struggles with Beauty, *Body Image, and Hair*. 18, (2), pp. 24-51. <https://doi.org/10.2979/NWS.2006.18.2.24>

34. Palacios, Ashley. (2020). El poder de la belleza negra: discursos y prácticas en torno al cabello afro. (Tesis inédita de pregrado en comunicación). Universidad de Antioquia, Medellín.

35. Pizzorno, Alessandro. (1975). *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Buenos Aires: SIAP.

36. Posso, Jeanny. (2015, 27 de mayo). El cuidado y estética del cabello en mujeres negras de la ciudad de Cali (Colombia): salones de belleza, peñadoras a domicilio y activistas afro. *xxxiii Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. San Juan, Puerto Rico.

37. Quijano, Aníbal. (2011). ¡Qué tal Raza! *Ecuador Debate*, 48, pp. 141-152. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5724/1/RFLACSO-ED48-09-Quijano.pdf>

38. Quintero, Johanna. (2015). Desde la raíz hasta las puntas. Sobre la forma en el peinado afronortecaucano de Villa Rica. (Tesis inédita de pregrado en diseño industrial). Universidad del Valle, Cali.

39. Randle, Brenda. (2015). I Am Not My Hair: African American Women and Their Struggles with Embracing Natural Hair! *Race, Gender & Class*. 22, (1-2), pp. 114-121.

[325]

40. Robinson, Cynthia L. (2008). Beauty Standards Reflect Eurocentric Paradigms -So What? Skin Color, Identity, and Black Female Beauty. *Journal of Race & Policy*, 4 (1), pp. 66-85.

41. Rojas, Pedro. (2012). Del Colombian dream a la barbie negra: lenguaje, racismo y hábito. En: Santamaría, Ángela (ed.). *Identidades políticas porosas: estudios sobre las reivindicaciones sociales nacionales y transnacionales. Movilización legal, discursos políticos y repertorios de acción de las organizaciones indígenas y la lucha contra el racismo en Colombia* (pp. 1-56). Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

42. Santiesteban, Natalia. (2017). *El color del espejo: narrativas de vida de mujeres negras en Bogotá*. Cali: Universidad Icesi.

43. Tate, Shirley. (2007). Black Beauty: Shade, Hair and Anti-racist Aesthetics. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (2), pp. 300-319. <https://doi.org/10.1080/01419870601143992>

44. Tarrow, Sidney. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

45. Taylor, Charles. (1993). El multiculturalismo y «la política del reconocimiento». México, D. F.: FCE.

46. Thompson, Cheryl. (2009). Black Women and Identity: What's Hair Has to Do with It? *Michigan Feminist Studies*, 22. pp. 78-91.

47. Tempels, Placide. (1949). *Philosophie Bantone*. Paris: Africaines.

48. Touraine, Alain. (1997). *¿Podremos Vivir Juntos?* México, D. F.: FCE.

49. Urrea, Fernando. (2018). Cali y su relación con el Pacífico en el proceso de patrimonialización de saberes, prácticas y objetos en la muestra de industrias culturales del Festival de Música del Pacífico Petronio Álvarez. CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_informe_petronio.pdf

50. Villarreal, Kristell. (2017). *Trenzando la identidad: cabello y mujeres negras*. (Tesis inédita de maestría en Antropología). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.

51. Viveros-Vigoya, Mara, Ruethe-Orihuela, Krisna. (2021). Care, Aesthetic Creation, and Anti-Racist Reparations. In: Araujo Guimarães, Nadya & Hirata, Helena (Eds). *Care and Care Workers. A Latin American Perspective* (pp. 107-123). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51693-2_7

52. Wade, Peter. (2011). Racismo y multiculturalismo. *Revista del Instituto Colombiano de Antropología e Historia*, 47. <https://doi.org/10.22380/2539472X.956>

53. Weitz, Rose. (2001). Women and Their Hair: Seeking Power Through Resistance and Accommodation. *Gender and Society*, 15 (5), pp. 667-686. <https://doi.org/10.1177/089124301015005003>

54. Young, Iris Marion. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

[326]

Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos contemporáneos, que ostenten rigurosidad conceptual, metodológica y calidad gramatical.

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

1. Periodos de recepción y publicación de artículos. A través de la página web. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. La publicación de cada edición se realiza el 25 de enero y el 15 de julio, respectivamente.

2. Enfoque temático. Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas
- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva, pero no limita, la publicación alrededor de los siguientes temas:

- Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas
- Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública
- Ciudadanías, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto

[327]

- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios
- Campo estatal, poder local y conflictos
- Seguridad, conflictos, violencia y políticas
- Memoria, conflicto armado y guerra

Adicionalmente, es fundamental que los artículos establezcan un vínculo entre los contextos nacionales particulares con la realidad regional e internacional.

3. Formato general. El artículo debe adjuntarse a través de la plataforma web en formato Microsoft Word 97-2003; fuente Times New Roman, 12 puntos; márgenes de 3 cm; espacio interlineal doble y alineado a la izquierda, incluyendo los pies de página, excepto en tablas y figuras. La extensión no debe exceder las 7500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, no debe ser superior a 31 páginas. En el caso de las reseñas críticas se sugiere que la extensión no sobrepase las 2000 palabras.

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma.

[328]

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.

[329]

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).
- Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.
- Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.

— Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...

— Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de «*et al.*», ejemplo: (Klein *et al.*, 2004). Si son más de seis autores, se utiliza «*et al.*» desde la primera mención.

— Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

— Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

[332]

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.

- Memorias

— Apellido, Nombre. (Año). *Título de la ponencia*. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

[333]

- Escritos no publicados

— Apellido, Nombre. (Año). Título. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

Documentos legales

Son las leyes, los reglamentos, las órdenes ministeriales, los decretos, las resoluciones y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos. Se citan tanto en el cuerpo del texto como en pie de página, según Norma Técnica Colombiana 5613:

— Jurisdicción (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). Ministerio o Entidad Responsable (en mayúsculas fijas). Designación (Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. (Fecha de la norma jurídica: día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene). Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, Fecha de publicación. Número. Paginación.

[334]

- **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.