

POLÍTICAS PÚBLICAS

RENOVACIÓN, INNOVACIÓN O TRANSFORMACIÓN

Una reflexión permanente



Autores Coordinadores

Mireya Camacho Celis

Astelio Silvera Sarmiento

María Virginia Oliva Arellano



SELLO EDITORIAL
CORUNIAMERICANA



DehJüS
Sociedad, Justicia y Desarrollo Humano



SELLO EDITORIAL
CORUNIAMERICANA

**POLÍTICAS PÚBLICAS:
RENOVACIÓN, INNOVACIÓN O TRANSFORMACIÓN.
*Una reflexión permanente.***

Autores Coordinadores

Mireya Camacho Celis
Astelio Silvera Sarmiento
María Virginia Oliva Arellano

Autores

Mireya Camacho Celis
José Miguel Gamboa López
Luis-Ricardo Navarro-Día
Johan Ortiz
Fernanda Pattaro Amaral
Diego Mauricio Higuera Jiménez
Pedro Alfonso Sánchez Cubides

Proyecto de investigación derechos humanos y enfoque diferencial, a partir del trabajo colaborativo entre el grupo de investigación Law and Sciences y Deh.Jús de la Corporación Universitaria Americana y el desarrollo de propuestas que contribuyen al fortalecimiento de los indicadores de generación de nuevo conocimiento en el área del Derecho.

Políticas Públicas: Renovación, Innovación o Transformación / Mireya Camacho Celis... [et al.]. -- Barranquilla: Corporación Universitaria Americana, 2018.

180 p. ; 17x24 cm.
ISBN: 978-958-5512-48-1

1. Políticas públicas de genero ---- Revisión en el Congreso - Revisión en el Congreso -- Investigación 2. Brasil / Proceso de memoria e identidad 3. Cementerio Universal-- Barranquilla – Corporación Universitaria Americana. I. Camacho Celis, Mireya II. Gamboa López, José Miguel III Navarro Díaz, Luis Ricardo IV. Ortiz, Johan.V. Ortiz, Johan.VI. Ruiz Marín, Willis.VII. Pattaro Amaral, Fernanda.VIII. Higuera Jiménez, Diego.

320.9 P769 2018 cd 21 ed.

Corporación Universitaria Americana-Sistema de Bibliotecas

©Corporación Universitaria Americana

©Sello Editorial Coruniamericana©

ISBN: 978-958-5512-48-1

**POLÍTICAS PÚBLICAS: RENOVACIÓN, INNOVACIÓN O TRANSFORMACIÓN.
UNA REFLEXIÓN PERMANENTE.**

Autores coordinadores:

©Mireya Camacho Celis, ©Astelio Silvera Sarmiento, ©María Virginia Oliva Arellano

Autores:

© Mireya Camacho Celis, © José Miguel Gamboa López, © Luis-Ricardo Navarro-Díaz,

© Johan Ortiz, © Fernanda Pattaro Amaral, © Diego Mauricio Higuera Jiménez ,

© Pedro Alfonso Sánchez Cubides

Colaborador: **Willis Ruiz**

Presidente

JAIME ENRIQUE MUÑOZ

Rectora Nacional

ALBA LUCÍA CORREDOR GÓMEZ

Vicerrector Académico Nacional

MARIBEL YOLANDA MOLINA CORREA

Vicerrector de Investigación Nacional

ASTELIO DE JESÚS SILVERA SARMIENTO

Director Sello Editorial

JUAN CARLOS ROBLEDO FERNÁNDEZ

Sello Editorial Coruniamericana

selloeditorialcoruniamericana@coruniamericana.edu.co

Diagramación y portada: Kelly J. Isaacs González

Fotografía: Katherine Camacho Celis

Corrección de estilo: Eva Luna Contreras Mariño

1a edición: 12 de diciembre de 2018

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, u otro, sin previa autorización por escrito del Sello Editorial Coruniamericana y de los autores. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden con los de la Corporación Universitaria Americana y da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los decretos 460 del 16 de marzo de 1995, el 2150 de 1995, el 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

Pares Evaluadores

Omar Huertas Díaz
Universidad Nacional de Colombia

Jose Saul Trujillo
Universidad de Sabaneta

Comité Científico

Jesús Archila Guio
Ph.D en Ciencias de la Educación - Universidad Católica de Colombia

Nayibe Paola Jiménez Rodríguez
Mg. en Derecho - Universidad Nacional de Colombia

Luis Eduardo Martínez Gutiérrez
Mg. Derecho Procesal Universidad Libre

Iván Sánchez Fontalvo
PhD. Calidad Educativa en un Mundo Plural
Universidad de Barcelona

Contenido

Introducción.....	7
Políticas públicas renovadas o nuevas políticas públicas: una lectura práctica sin pretensiones de cientificidad	12
<i>Mireya Camacho Celis</i>	
Surgimiento de la sociedad civil en la periferia - zonas de la minería ilegal	48
<i>José Miguel Gamboa López</i>	
Cementerio Universal de Barranquilla: un aporte a los procesos de memoria e identidad cultural.....	74
<i>Luis-Ricardo Navarro-Díaz & Johan Ortiz</i>	
Candidater: la ‘Vote Advice Application’ colombiana. Un primer intento por acercar a los jóvenes hacia la política.....	102
<i>Mireya Camacho Celis</i>	
Una revisión de las políticas públicas de género en el congreso brasileño: la primera década del año 2000, el feminismo de estado y la femocracia.....	121
<i>Fernanda Pattaro Amaral</i>	
Elementos críticos para una política pública de garantía al derecho a la vivienda: del diseño de las VIS –VIP y los abusos administrativos.....	152
<i>Diego Mauricio Higuera Jiménez & Pedro Alfonso Sánchez Cubides</i>	

Introducción

El presente libro parte de reconocer que las políticas públicas están en deuda frente a su finalidad: resolver problemáticas sociales. Están en deuda frente a la promesa democrática de contar con participación activa de las poblaciones beneficiarias o afectadas del problema. Están en deuda por su pretensión de cientificidad frente a ser la ciencia que complementaría las teorías de la ciencia política para entender el ejercicio de la política, mas allá del quehacer gubernativo. Están en deuda para materializar los derechos humanos. Están en deuda para cualificar los actores de política pública en el proceso de toma de decisiones. Están en deuda en el fortalecimiento de la capacidad de incidencia de los actores, particularmente de los sociales, que son asimétricos frente a los actores institucionales. Están en deuda para anticipar acciones frente a nuevos problemas o para adaptarse a los cambios propios de una sociedad dinámica y compleja. Por esto, el punto de partida del libro, desde el título es reflexionar en torno a su fracaso.

Seis décadas después del inicio de las políticas públicas como “ciencia” y método de sistematización ha dejado un sinsabor para los teóricos y analistas de las políticas públicas. Desde la teoría se insiste en tener categorías propias, diferentes a las de otras disciplinas, desde la práctica, en particular la investigación y la evaluación, que hay casos exitosos. Ambos propósitos también están en deuda.

Numerosos artículos y libros se han dirigido a resolver estos interrogantes, algunos recientemente están abordando los cambios en las últimas décadas, aunque pocos están considerando reevaluar este modelo, como también sucede con la democracia, de la que se deriva la legitimidad, la razón de ser del Estado y la tradicional dicotomía entre éste y la sociedad.

El presente libro aborda algunos de los que se consideran los problemas actuales de las políticas públicas. Busca provocar debates en torno a las propuestas que se plantean y generar un diálogo académico, político y social, en torno al fracaso de las políticas públicas, como tradicionalmente se han considerado.

La tradicional mirada de las políticas públicas como la forma de resolver los problemas sociales, que se definen con la participación y deliberación de las personas afectadas, quienes se reúnen para establecer cuál es la mejor solución, tomada a partir del análisis de diversas alternativas, resultado de un riguroso análisis y, que al final se implementa para resolver el problema, no se está dando, por diferentes razones, por lo que el presente libro aporta una mirada crítica frente a la pregunta del título, analiza nuevas relaciones, nuevas formas de comunicarse y los avances en temas particulares, a partir del estudio de casos.

Los cambios en el proceso de las políticas públicas son tan marcados, que hacen pensar, por lo menos en un primer escenario, en la necesidad de modificar o renovar algunas de sus categorías. El propósito de fortalecer la democracia, en términos liberales de igualdad, libertad y dignidad, no se alcanza. El Estado, no solo por esta causa, ha perdido legitimidad internamente frente a su población e internacionalmente frente a los otros Estados, por la incapacidad de resolver problemas que superen sus fronteras, otro de los cambios que advertimos, los problemas de escala global, los problemas de la humanidad. La tecnología ha invadido las comunicaciones y la relaciones. Internet ha provocado que las causas sociales se viralicen de forma impensable, cuenten con adeptos sin identidad y tengan efectos de presión tan eficientes, como efímeros. Las preferencias que, como lo planteaba el individualismo metodológico (propio del Public choice), eran racionales y egoístas, se han cedido al algoritmo de las redes sociales. Las fake news y los debates viscerales en las redes sociales, llenos de odio, polarización y violencia están definiendo las preferencias electorales. La incertidumbre está reinando.

En este contexto, el presente texto busca indagar un poco sobre esos cambios, analizar algunas propuestas y ver cómo esas categorías se han modificado en estudios de casos concretos. A través de seis capítulos, se busca entablar un diálogo entre algunos conceptos teóricos y casos prácticos que permitan responder la pregunta del título.

Sin el ánimo de estandarización científica, los ejemplos son eso ejemplos. Los casos analizan las categorías que desde cada capítulo se proponen. La mirada integral, permitirá ahondar sobre las preocupaciones existentes, sin decir con esto, que no hay lugar a otras miradas, que por el contrario son los que esperamos los autores de este libro.

El libro cuenta con seis capítulos. En el primer capítulo: ***POLÍTICAS PÚBLICAS RENOVADAS O NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Una lectura práctica sin pretensiones de científicidad***, planteo algunas de estas preocupaciones y hago un análisis de las pretensiones de científicidad de las políticas públicas, desde la teoría y la práctica. Presento un recuento de algunas definiciones de política pública y de los desarrollos teóricos en cuanto al análisis de las políticas públicas, de cara a saber cuándo estamos hablando de políticas públicas, en lo que denomino un recuento de las “viejas” políticas públicas, a través de la mirada del qué, del cómo y del quehacer de la política pública. En una segunda parte, abordó lo que denomino el punto de quiebre de las políticas públicas, el cambio en los problemas y la conciencia de la existencia de problemas históricamente no resueltos; los nuevos actores de política pública, el cambio en sus recursos y el impacto de la tecnología y de Internet en este campo. En la tercera parte, me refiero a las nuevas políticas públicas, aquellas que deben partir de

redefinir el concepto de interés común, para establecer qué son problemas de política pública, problemas sociales; la reconfiguración del lugar en que se formulan las políticas públicas, con una visión más amplia del concepto de territorio que salga de lo local y lo global, para concluir sobre la crisis de la democracia liberal y la necesidad de advertir cambios en las políticas públicas, que cumplan su para qué: resolver problemas sociales, el buen vivir, a través de propuestas como la Contrademocracia.

En el segundo capítulo: **SURGIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PERIFERIA - ZONAS DE LA MINERÍA ILEGAL**, José Miguel Gamboa plantea un interrogante inicial: ¿qué pasa con los intereses de la sociedad civil a nivel local, a propósito de los casos de minería ilegal en los que no hay manifestaciones de rechazo por los daños al ambiente, contrario a lo que se podría movilizar desde el centro? En el escrito se cuestiona sobre “las posibilidades del surgimiento de una ciudadanía libre y deliberante en un mundo de poderes fácticos y violentos”. Después de hacer un recuento histórico del tratamiento que se le ha dado a la minería en Colombia, y la deliberada clasificación que se ha hecho de la misma, llega a la elaboración de un estado del arte que cuestiona frente al marco teórico sobre el concepto de sociedad civil, desde Habermas, su relación con el territorio y las formas de empoderamiento respecto de temas diferentes a la minería. Finalmente, presente los resultados del avance de esta investigación, en términos de la ausencia del Estado, la necesidad de formalizar la minería, a partir del análisis de procesos similares como el café o las drogas ilícitas y de la aplicación de un enfoque que relacione factores coyunturales con factores estructurales. Se destaca el supuesto sobre el que basa su trabajo: “la sociedad civil no es homogénea”.

Ya aproximándonos a una mirada de caso, como la iniciada por Gamboa, en el capítulo tercero: **CEMENTERIO UNIVERSAL DE BARRANQUILLA: UN APOORTE A LOS PROCESOS DE MEMORIA E IDENTIDAD CULTURAL**, Luis Navarro y Johan Ortiz hacen una lectura teórica e interpretativa, desde la semiótica, para considerarlo como semiósfera, que con la ayuda de recursos digitales (Códigos QR) definirán un mecanismo de apropiación y significación del entorno, que muestre “los diferentes fenómenos sociales relacionados con los imaginarios colectivos de la ciudad que construyen parte de la dinámica social de la memoria histórica de la ciudad de Barranquilla”. La pertinencia de este análisis en torno a los cambios en la política pública, está determinado en la forma de repensar la sociedad, de resignificar los cementerios, desde donde se construye cultura y ciudadanía, como entorno social y como espacio de encuentro con la memoria. Como marco de referencia de la investigación plantea uno analítico de interpretación que estructura en tres interrogantes ¿Qué es semiótica? ¿Qué estudiar de la semiótica? ¿Dónde aplicar los estudios semióticos?, que complementa con el marco legal para concluir cuál es

el estado de avance desde el gobierno territorial para cumplir con esas obligaciones nacionales e internacionales. Una vez aplicado el método, muestra los resultados descriptivos del estado actual del cementerio, para al final mostrar la distancia pendiente frente a una concepción del cementerio como ideal; advierte el riesgo frente a la memoria, a la cultura y a la identidad; así como propone acciones para su resignificación. Interesante para la discusión los debates que plantea sobre la sociedad, sobre el espacio y la forma de ver el mundo contemporáneo, desde estos lugares.

En este continuum de nuevas relaciones y de nuevas formas de comunicación desde la tecnología, en el cuarto capítulo: **CANDIDATER: LA ‘VOTE ADVICE APPLICATION’ COLOMBIANA. Un primer intento por acercar a los jóvenes hacia la política**, muestro un estudio de caso sobre la aplicación de la metodología Voting Advice Application – VAA, que se trajo por primera vez a Colombia, con el nombre de Candidater. De este ejercicio se hace un recuento de dónde surgió esta metodología, en qué consiste, su aplicación en Europa particularmente en Alemania, para luego mostrar los resultados más importantes y los retos en su primer ejercicio en Colombia. La relevancia de este tipo de ejercicio es conectar esa ciudadanía apática, particularmente los jóvenes, a los procesos electorales, en lo que está quedando la democracia. Aunque advierto que no se puede hablar de un impacto directo en la democracia, si se logró a través de esta metodología, poner en contacto de los candidatos a la presidencia de la República en el 2018, una agenda juvenil, en su mayoría territorial, y de esa forma, brindar un test de compatibilidad de uso individual para saber el grado de afinidad con los candidatos. Se espera continuidad del ejercicio para ver el impacto democrático del uso de este tipo de tecnologías y lenguajes en el mejoramiento de los procesos electorales y de la pedagogía electoral para jóvenes, de modo que no se concrete la contundente frase de quien, en su momento, era el embajador de Alemania en Colombia, Michael Bock: “Si los jóvenes no despiertan su interés por la política, dentro de diez años no habrá democracia”.

Los últimos dos capítulos se refieren al análisis de políticas públicas concretas. En el capítulo 5: **UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO¹ EN EL CONGRESO BRASILEÑO: La primera década del año 2000, el feminismo de estado y la femocracia**, Fernanda Pattaro hace un recuento de las luchas en Brasil por tener una política pública de género que atienda las demandas logradas. Hace un recuento de los discursos que formaron la agenda feminista y su aplicación en el gobierno de Lula y de Dilma Rousseff. A partir de la comprensión del feminismo en el Estado y las políticas públicas va mostrando la distancia para llegar a la implementación de una agenda feminista, lejos de una Femocracia como intento. Advierte también, el

¹ En ese capítulo daremos énfasis a las políticas públicas de género que abarcan las mujeres como actrices políticas.

riesgo de retrocesos frente a las propuestas del actual gobierno liderado por Michel Temer. Pattaro sustenta su análisis a partir del siguiente concepto de política pública, diría clásico: “un curso de acción del Estado, orientado por determinados objetivos (...) traduciendo un juego de intereses”. Pararse desde esta definición general no le impide concluir que: “Todavía, hay una diferencia bastante enmarcada entre las políticas públicas de género y las políticas públicas hacia las mujeres, donde pueden convertirse en políticas reduccionistas o asistencialistas”. La importancia para el libro radica en el desenvolvimiento del tema, como un problema históricamente no resuelto, del que no ha sido posible obtener una solución, pero además como una de las causas del interés común, la vulneración de los derechos de las mujeres en Brasil. También, se ubica desde la crítica a los postulados de la democracia liberal de democracia plena para todos los ciudadanos y ciudadanas, lo que no se alcanza solamente con el voto.

El último capítulo, **POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA EN COLOMBIA**, también es un estudio de caso, a través del cual Diego Mauricio Higuera y Pedro Alfonso Sánchez hacen un recorrido frente al reconocimiento del derecho a la vivienda en los instrumentos internacionales y su inclusión por vía del bloque de constitucionalidad al ordenamiento jurídico colombiano, así como la legislación que se ha desarrollado, producto de esas obligaciones. Destacan el carácter fundamental del derecho y los diferentes mecanismos para garantizar su exigibilidad. Para el análisis de la política toman los modelos de vivienda de interés social -VIS y vivienda de interés prioritario -VIP y su implementación a lo largo de la historia colombiana, para recomendar algunos ajustes. Como caso emblemático hacen un recuento del paso del modelo del UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) al actual modelo de UVR (Unidades de Valor Real). Al final, hacen una relación del derecho a la vivienda con el hábitat y el urbanismo frente a los déficits que tenemos en la materialización del derecho desde esta perspectiva. Otro caso que analiza es el de los hogares de paso para evaluar el incumplimiento del derecho en los niños y niñas que se encuentran en situación de abandono. Este análisis, propio de la metodología clásica de análisis de política pública, nos lleva a las conclusiones iniciales, no se logran resolver los problemas sociales en su totalidad, así como también da luces frente a uno de los conceptos que se consideran han cambiado, la dimensión del territorio. Resaltan que la política adolece de proyección, de fijación de metas, de instrumentos de medición y del acompañamiento y participación ciudadana.

Bienvenidos al debate.!

Mireya Camacho Celis

Compiladora

POLÍTICAS PÚBLICAS RENOVADAS O NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA LECTURA PRÁCTICA SIN PRETENSIONES DE CIENTIFICIDAD

Mireya Camacho Celis*

*. PhD en Derecho. Docente investigadora. Co-directora del grupo de investigación Law and Sciences. Corporación Universitaria Americana, Colombia, mcamacho@coruniamericana.edu.co

Resumen

Desde la década de los cincuenta, la preocupación por tener una ciencia que explicara el quehacer del gobierno llevó a ver a las políticas públicas como teoría y metodología que intentaba cumplir ese propósito. Como parte de la ciencia política y con el apoyo de otras teorías de las ciencias sociales, se avanzó en el análisis del proceso de formación por etapas, de sus componentes y del sentido de su creación. Inicialmente, se consideró como un proceso democrático que buscaba definir un problema social para escoger la mejor alternativa de solución. Durante las seis décadas de evolución de esta ciencia aún hay preguntas sin resolver. La casuística ha impedido que se cuente con categorías que permitan comprenderla como ciencia. Además, los elementos identificados como problemas sociales, actores, recursos, decisiones, entre otros, se revalúan con el paso de la tecnología, el cambio sobre la percepción de los individuos frente al Estado y la crisis de legitimidad del mismo y de la democracia liberal. Bajo esta perspectiva este escrito ahondará sobre estas problemáticas para obtener conclusiones preliminares sobre el camino de las políticas públicas en su propósito científico, si es vía renovación, es decir, que algunos de sus elementos cambien o de una radical innovación que conlleve a crear nuevas categorías.

Palabras clave: Políticas públicas, democracia, tecnología, globalización, territorio, Estado, sociedad, ciudadano, individuo.

Introducción

Hace cinco años, cuando en mi tesis doctoral explicaba el tradicional proceso de formulación de una política pública: definición de un problema, agendación, formación de la política pública, implementación y evaluación, partía del objetivo de Lasswell de dotar de cientificidad a las políticas públicas y de la sistematización metodológica de Bardach para lograr la mejor decisión del “curso de acción”: la política pública. Sin embargo, hoy esas categorías han sufrido cambios.

Los recursos que hacían más exitosa la política estaban en la lógica de lograr actores relevantes en el proceso, con información cualificada y poder de incidencia en la decisión. Al pertenecer al ámbito público se garantizaban actores políticos con capacidad de decisión y recursos presupuestales e institucionales para materializar la política pública.

Sin embargo, los cambios en la última década o peor aún en los últimos cinco años, han sido brutales. Todo por cuenta de la tecnología y de las afectaciones al ambiente, que se ven reflejadas en la percepción que se tiene del Estado, de la sociedad y de la forma en que se relacionan para resolver nuevos problemas o problemas históricamente no resueltos.

Si bien, se pregona que estamos en la sociedad del conocimiento, este concepto no es igual en todas las esferas del territorio global. Los valores sociales en que se fundamenta la democracia liberal y el Estado se debilitan; la definición de preferencias en cada individuo está determinada por los algoritmos de las redes sociales; la agregación de preferencias en sistemas tradicionales como partidos políticos, movimientos sociales y superestructuras también se esfuman para darle paso a la articulación inmediata y espontánea de causas sociales, efímeras en algunos casos; el concepto de interés común se fractura y empieza a desplazar su dominio de las elites políticas y del mismo Estado hacia nuevos actores; la economía extractivista en que se basa el capitalismo, de una parte, destruye la naturaleza y abre la discusión frente a la responsabilidad que tenemos sobre las generaciones futuras y, de otra, genera más pobreza y más desigualdad y; la contradicción entre la ciudadanía virtual y las dictaduras digitales, por solo mencionar los principales cambios que no buscan hacer una lista exhaustiva, que podría ser interminable.

Este listado que seguramente en cinco años será releído como algo obvio, nos pone en el reto de preguntarnos si la mejor forma de resolver los problemas

sociales entre el Estado y la sociedad, es la política pública. Así, el debate de si es una ciencia, varias ciencias, una metodología, un método o una mezcla de varios paradigmas filosóficos o políticos, es insuficiente para resolver este interrogante. Seguir en esa discusión es seguir en la “vieja” forma de pensar y hacer las políticas públicas y así en las “viejas” políticas públicas. Avanzar en estos cambios, es dar paso a las discusiones de lo que necesitamos sean las “nuevas” políticas públicas o unas políticas públicas renovadas.

Este documento recogerá, en una primera parte las principales discusiones en torno a las dificultades sobre qué es una política pública: la ciencia de las políticas públicas; el cómo se deben hacer las políticas públicas: el análisis de las políticas públicas y; el qué hacer de las políticas públicas: la decisión y la implementación. En la segunda parte, se ilustran los nuevos problemas sociales y de política pública; los nuevos actores de política pública y sus nuevos poderes; el impacto de la tecnología para obtener información y el reflejo de estos cambios en la implementación. En la tercera parte, se reflexionará sobre las salidas, las acciones frente a los nuevos objetivos e intereses; los escenarios globales y locales - el territorio -; las alternativas para resolver los problemas sociales, para al final concluir sobre una redefinición de las políticas públicas, de lo público como problema, de los actores y de las relaciones entre estos, de cara a revisar los valores democráticos en los que se basa este ejercicio deliberativo y participativo de la elaboración de las políticas públicas.

1. Reconstrucción de las viejas políticas públicas

Desde Lasswell hasta la fecha, las políticas públicas han gravitado en torno a dos principales pretensiones: una pretensión de sistematicidad teórica que la convierta en una ciencia y dos, una pretensión de mejora al método para hacer políticas públicas exitosas. En la primera pretensión se ubican los debates teóricos como el de Roth (2002), quien hace un recuento de los cuatro paradigmas de las ciencias sociales para ubicar las políticas públicas o los debates en torno a su definición, como aquella que plantea que el término es más completo en inglés que en castellano.

La otra pretensión, la de tener mejores políticas públicas, pasa por el debate sobre la estandarización del método para elaborarlas, conocida como la ciencia o la metodología del análisis de políticas públicas (Bardach, 2000), que descompone la política en fases o ciclos para definir el éxito en cada paso y así, el éxito de toda política pública. Se mezcla con el quehacer gubernativo y con la

administración pública, puntualmente con el momento de toma de decisiones y la implementación.

Para algunos, el cambio está en que no se puede hablar de una sola ciencia de la política pública, si no de varias ciencias, en las que se incluye la ciencia política y la administración pública, en una especie de diferenciación entre las teorías del poder, propias de la primera, y las teorías de administración, propias de la segunda. Para otros, el problema está en que se han separado la teoría de la práctica, ya que se avanzó en la práctica de las políticas públicas, a través del análisis de las políticas públicas, pero se quedó quieta la teoría, asociada aun a las teorías sobre el poder en el proceso de toma de decisiones y de interacción de actores. Como sobre ambos conceptos hay inconformidad, se plantean algunos elementos que se han venido desarrollando en los últimos años que ponen el foco en mostrar alternativas de acercamiento.

En esa intersección se han mezclado teorías de organización de la sociedad, teorías políticas y del Estado Gamboa-López (2018), teorías de la administración pública y privada y teorías sobre el ejercicio del poder y la toma de decisiones. En paralelo, para evaluar la dimensión práctica, aunque con el mismo anhelo de cientificidad, se ha hecho uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales, económicas y políticas. Adicional, cada uno de estos extremos promueve uno tercero. Por estas razones, resulta anticuado o “viejo” seguir con la clasificación entre definición de política pública con carácter normativo, es decir de deber ser, y el análisis de las políticas públicas, desde los hechos, más descriptivo.

Ni siquiera Lasswell planteaba una separación tan radical, ya que promovía una orientación de la ciencia de la política pública dirigida a la integración del análisis de las políticas y del proceso de las políticas. La investigación del proceso de las políticas proporcionaba la contextualización de un problema y el análisis de las políticas proporcionaba la asesoría orientada a los problemas (Cairney & Weible, 2018).

Este punto de partida, que parece ser la discusión central del qué es y qué no es una política pública y cómo hacerla mejor, podría permanecer en el tiempo o avanzar en términos marginales, parafraseando a Lindblom, lo cual podría no ser tan grave.

Lo que puede resultar grave es no responder a la pregunta de para qué son las políticas públicas. Lo primero, es pensar que se crearon como una forma

democrática de ejercicio del poder, de fortalecer la ciudadanía y acercarla a la institucionalidad; lo segundo es entender que con la construcción social del problema se busca que el contexto determine la mejor alternativa para solucionarlo. Entonces, si las políticas públicas son un ejercicio práctico de la democracia liberal, la crisis de legitimidad de este modelo puede provocar un cambio en el para qué de las políticas públicas.

La democracia se planteó como el escenario más indicado, o mejor el único, después de otros ensayos como el comunismo y fascismo (dictadura), para garantizar los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, que además son los que justifican la existencia del Estado. Ahora, qué tanto de eso se ha logrado, y qué tanto de eso se ha logrado por las políticas públicas, son los interrogantes presentes.

En un escenario en el que las libertades son limitadas, incluso la de permanecer en un territorio, como lo es el drama de los migrantes; la igualdad es un ideal por la extrema pobreza y la desigualdad material en el acceso a recursos y; el Estado padece una crisis de legitimidad agudizada por la pérdida de sentido sobre el concepto de interés común, tal vez debemos renovar las políticas públicas y de paso, la forma en que las estamos haciendo.

Para algunos teóricos estos cambios son producto de la sociedad de conocimiento en la que vivimos y la falta de capacidad crítica frente al mismo; del uso y el abuso de las redes sociales; de las posibilidades tecnológicas que tenemos a través de Internet y la revolución tecnológica; de la globalización de los actores y de los problemas y; de una ciudadanía virtual que produce relaciones efímeras. Será que el para qué de la política pública cambia como consecuencia de estos cambios, es lo que vamos a tratar de explicar. Por tal razón, se harán algunas reflexiones frente a los debates en torno al qué es una política pública, cómo se elabora y cómo se implementa, para al final profundizar sobre el para qué “renovado” de las políticas públicas.

1.1. La ciencia de las políticas públicas: ¿QUÉ es una política pública?

Para indagar sobre este punto, sobre lo qué es y qué no es una política pública, lo primero es hacer un recuento por diferentes posiciones y definiciones para entender si el problema está en la forma “vieja” en la que seguimos pensando el concepto de la política pública o es que las categorías conceptuales han cambiado.

(Roth, 2002) definió la política pública como: ... *“la existencia de un conjunto conformado por uno o varios **objetivos colectivos** considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para **modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática** (negritas fuera de texto).*

Para (Salazar, 2008) es *el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente **problemáticas**; para (Vargas, 1999) el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente **problemáticas y que buscan la resolución** de las mismas o llevarlas a niveles manejables; para (Cuervo, 2007) las políticas públicas son las actuaciones de los gobiernos y otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas –caracterizadas porque constituyen flujos de decisión – o una decisión específica –orientadas a **resolver un problema que se ha constituido como público**, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención (negritas fuera de texto).*

(Velásquez Gavilanes, 2010) analizó 29 definiciones que agrupó en tres grupos frente a los que concluyó que: unas son muy específicas o de naturaleza normativa o de deber ser; otras son incompletas porque no incluyen la finalidad, los instrumentos para lograr los fines y la participación de particulares en la formación, construcción, diálogo y concertación de las políticas públicas y; las otras son muy generales y confunden la gestión del gobierno con la política pública.

Bajo esta lógica toda definición que se analice puede ser objeto de críticas, ya sea por sus componentes o por la ausencia de elementos. En las citadas, hay coincidencia frente a que resuelven problemáticas sociales, aunque hay unas que limitan su ejercicio a todo lo que hace el gobierno, que resulta muy general y vacío o, en otros casos, se establecen momentos que en la práctica no se surten.

Ahora bien, para no cerrar el debate indicando que es difícil definir qué es una política pública, a continuación, se incluyen tres definiciones de las que se rescatan varios elementos.

(Díaz, 2018) plantea que *“la política pública es un proceso **“dialéctico”** en el que*

se interrelacionan múltiples actores con desigual distribución del poder y de los recursos dentro de una arena política –ejecutiva, legislativa, judicial o electoral– que define cuáles son las reglas del juego, el proceso y los actores.

(Velásquez Gavilanes, 2010) definió política pública como *un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.*

Para (Figueroa, 2012) una política pública, en términos normativos, *“debe ser el resultado de la participación social y de la convergencia en aspectos de la vida en común que es necesario normar para la sana convivencia y la justicia.*

Estas definiciones más actuales incluyen algunos elementos novedosos, por ejemplo, la de ser un **proceso**, que también lo planteé en mi tesis doctoral (Camacho, 2015), o el énfasis en el para qué: para crear un ambiente sano y justo.

Estas definiciones no tienen la pretensión de resolver las discusiones epistemológicas de las políticas públicas, sino establecer algunos elementos que deben verificarse al momento de contestar la pregunta ¿es política pública? Estos elementos son: i) **un proceso** (debe tener un punto de partida, generalmente puede ser el problema, aunque también puede partir de la movilización; ii) **multiplicidad de actores**: públicos y privados, que interactúan con diferentes recursos y asimetrías de poder; iii) **un espacio o escenario** en el que confluyen experiencias, vivencias, información, análisis, ideas, posiciones, creencias, recursos, intereses, entre otros elementos que se ponen en negociación, diálogo, concertación, disenso, aceptación, cooptación, entre muchos otros relacionamientos; iv) **decisiones**, producto de esas relaciones entre los actores; v) **contexto y territorio**, en el que se toman las decisiones, ya sea local o global, tanto el problema como la solución debe enmarcarse en y para ese contexto y; vi) **una finalidad**, el fin de las políticas públicas, más allá de llegar a la solución que sería el medio, el para qué debe ser explícito.

1.2. El análisis de las políticas públicas: ¿CÓMO se hace la política pública?

Aguilar en los años noventa planteó que “esa nueva ciencia política” basada en el neopositivismo - al que se refirió Roth, se quedó en “las cuestiones del

método”, lo que implicó que la falta de comprobación empírica en la ciencia política, dirigiera el sustento teórico hacia las teorías del gobierno y a su quehacer, como fue surgiendo el análisis de las políticas públicas: “el gobernar era objeto de estudio periférico o externo al corazón de las dos disciplinas” sumado al hecho de que estas teorías norteamericanas se trasladaron al contexto latinoamericano con poca adaptación (Aguilar, 1993). Esto llevó al auge de las políticas públicas como sustrato teórico importante en la ciencia política, aunque desde el análisis de las políticas públicas.

Para Cairney y Weible (2018), las nuevas ciencias de la política pública deben integrar, de una parte, el análisis de las políticas públicas que proporciona asesoría y orientación frente a las políticas anteriores y futuras (Bardach, Patashnik, Weimar y Vining) dirigido a los actores que intervienen en la toma de decisiones para fortalecer este proceso y para analizar la mejor decisión y, de otra parte, la investigación del proceso de las políticas públicas sirve para entender las interacciones que generan las políticas públicas a lo largo del tiempo, aunque cuestionan que el lenguaje de las revistas especializadas es lejano a los que hacen las políticas públicas (*Policy maker*).

De esta forma, plantean que las nuevas ciencias de las políticas públicas deben cumplir tres funciones: i) *ampliar el espectro de elección y de las personas involucradas en el proceso de políticas públicas en un proceso de política fluido y continuo*; ii) mostrar cómo se produce la elección en contextos complejos por los cambios en el espacio y el tiempo para lo cual propone ofrecer variadas descripciones teóricas y; iii) *abarcas ciencias básicas y aplicadas* identificando que ya hay más reconocimiento por parte de los expertos del valor de la investigación aplicada y menos divisiones (Cairney & Weible, 2018).

(Díaz, 2018) hace una diferenciación entre el proceso y el análisis de las políticas públicas, al considerar que “el *Policy Analysis* es esencialmente un proceso cognitivo, mientras que el *Policy Making* es un proceso político”.

Emulando la lógica de Bardach de establecer pasos (Cairney & Weible, 2018) plantean dos pasos para que se consoliden las nuevas ciencias de las políticas públicas. Primero, *aprender de la psicología y de las ciencias cognitivas para mejorar el modelo de elección*, no partiendo de una racionalidad comprensiva, sino de una racionalidad limitada porque no se puede contar con información completa, ni procesar toda la que se tiene, aunque plantea un atajo racional, al perseguir metas claras y priorizar criterios y fuentes de información y, un atajo irracional, basado en emociones, sentimientos, instintos, creencias y hábitos.

Segundo, cómo se utiliza la asesoría sobre políticas en contextos complejos, enfocado al nivel del individuo, aunque se intensifica cuando son muchos actores con creencias que se interrelacionan en contextos complejos.

Cairney y Weible (2018) concluyen que con estos pasos no se espera que las personas tomen decisiones más racionales, sino que se adapten a aquellas que se toman en medio de la racionalidad e irracionalidad. Por eso su apuesta, desde lo que llama nueva ciencia de las políticas públicas, es el pensamiento crítico. Concluyen que no es posible tener una teoría general del proceso de las políticas públicas dada la complejidad del contexto, la irracionalidad en la definición de preferencias y en la toma de decisiones.

Ahora bien, por otro lado, aparecen nuevos actores o una relectura de los existentes: un Estado más cerca al sector privado y una ciudadanía activa más informada; lo público y lo privado se acercan y cada vez más se buscan alianzas que sean productivas y flexibles, lo que hace más difícil el análisis de las políticas públicas desde teorías como *New Public Management* o *el buen gobierno*. En la misma línea, el acceso a la información cualificada, como lo menciona Subirats, le ha quitado “poder” o mejor incidencia a los actores en el proceso de formulación de las políticas públicas, producto de la Internet y del conocimiento público, compartido y distribuido (Subirats, 2012).

También vale la pena retomar uno de los puntos que ha sido más relevante en el análisis de las políticas: el proceso de toma de decisiones. Algunos de los modelos y teorías se toman de otras ciencias sociales, tales como: i) el modelo de racionalidad comprensiva de Arrow, en el que el tomador de decisiones es un individuo informado que de manera racional y calculada evalúa el costo/beneficio de cada una de las posibles alternativas y su decisión final se basa en el criterio de eficiencia de los recursos; ii) la racionalidad limitada de Simon, en el que dadas las limitaciones en el acceso a la información y en la capacidad de análisis no se pueden considerar todas las alternativas, solo aquellas que ofrecen alguna maximización razonable de beneficios; iii) el incrementalismo de Lindblom para quien la toma de decisión es fragmentada y los cambios se dan de manera incremental, por lo que solo logra remediar los problemas sin resolverlos por completo, ni cambiar el status quo; iv) el modelo de la búsqueda mixta que combina el modelo incremental para las decisiones operacionales y el de racionalidad comprensiva para las decisiones estratégicas; v) la racionalidad erotética de Rescher para quien la decisión es el producto del aprendizaje, ante la ignorancia frente a la relación causal entre problemas, metas, objetivos y valores y; vi) el modelo *Garbage Can* o caneca de basura de Cohen y March para

quienes las decisiones son producto de un encuentro casual entre problemas y soluciones cuya solución es fortuita, por lo que existen pocas reglas entre los actores y las decisiones que toman pueden ser equivocadas y se van cambiando o ajustando cuando se requiera (Camacho, 2015).

1.3. La implementación de las políticas públicas: EL QUEHACER gubernativo

La implementación también presenta problemas o desacuerdos precisamente por entender las políticas públicas como un quehacer gubernativo. Para profundizar es interesante traer la clasificación de los marcos de análisis de las políticas públicas que hace Roth (2008) del que se pueden evidenciar la forma en que el análisis se ha dirigido al método: i) el marco secuencial; ii) Public choice o teoría de la elección racional; iii) Análisis y Desarrollo Institucional (IAD); iv) Advocacy Policy Framework de Sabatier; v) el análisis del referencial de Pierre Müller y; el vi) marco narrativo de Emery Roe.

El marco secuencial divide la política pública en etapas o fases, se habla del ciclo de la política pública, propuesto por Lasswell y desarrollado por Jones que logró posicionar la política pública como objeto de análisis y de esta forma, atractivo para la academia. Roth señala que el análisis se desagregó en etapas y facilitó la formulación de teorías parciales frente a cada fase, lo que puso en riesgo una mirada en conjunto de la política pública como proceso (Roth, 2008).

La implementación, bajo este marco de análisis, fue objeto de estudio y se ubicó bajo dos perspectivas: por una parte, en el proceso de toma de decisiones por un agente público, como se analizó en el ítem anterior y, por otra parte, la ejecución de acciones de implementación de la política pública, a través de planes, programas y proyectos propios de la administración pública. En este punto, se desarrolló ampliamente la fase de evaluación como una posibilidad de retroalimentar o modificar la política pública.

El siguiente marco de análisis citado por Roth es la teoría de elección racional, tomado de la teoría económica, el Public choice se centra en el problema de política pública socialmente construido, es decir, el problema de acción colectiva que se basa en el bien colectivo y en el juego estratégico propio del individualismo metodológico para lograrlo. Da relevancia al trabajo de los actores en este juego y su racionalidad para obtener la maximización

de los intereses en el proceso de negociación con bajos costos de transacción.

El siguiente marco rastreado por Roth es el de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD por su sigla en inglés) propuesto por Elinor Ostrom, en el que se plantea una arena de acción en la que se interrelacionan actores individuales y colectivos para escoger el mejor arreglo institucional que lleve a la política pública. Analiza las reglas usadas por los participantes en la interacción, las características del contexto y las particularidades culturales de la comunidad política en que se desarrolla.

El cuarto marco es el de Advocacy Coalitions, principalmente introducido por Sabatier quien plantea la inclusión de elementos subjetivos como las creencias y los valores y elementos objetivos relacionados con el contexto y los intereses de los actores, definiendo subsistemas de política que promueven cambios en la política, ya que da especial énfasis a la variable tiempo para analizar por qué cambian las políticas públicas, particularmente porque hay cambios en los valores de sus miembros y perturbaciones externas a la política.

El siguiente marco recopilado por Roth es el análisis por el referencial de Pierre Müller que se enfoca en analizar el problema de la incertidumbre y la complejidad en la toma de decisiones por parte de los actores, ya que la decisión se encuentra entre cuatro círculos de decisión: i) el del nivel de Presidente o ministros; ii) las administraciones sectoriales que pertenecen a campos específicos; iii) los socios externos del Estado como la empresa privada, ONG y; vi) el Congreso o jueces, como la Corte Constitucional. Estos círculos de decisión hacen que se involucren todas las instancias políticas y sociales por lo que Müller, citado por Roth, define a las políticas públicas como el referencial de la política conformado por valores, normas, imágenes, algoritmos. Es “un lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (Roth, 2008).

Finalmente, el marco citado por Roth es el narrativo de Emery Roe que incluye en el análisis de las políticas públicas, los relatos de los actores que por sí mismo son una fuerza que se resiste a cambiar o a modificarse porque persisten las creencias de los actores y decisores, que ante la incertidumbre, complejidad o polarización el discurso o relato político, cobran gran importancia. (Camacho, 2011)

Estos marcos de análisis complejizan la pretensión de científicidad de las políticas públicas, en la medida en que no hay acuerdos, y los puntos de vista de

unos no son analizados por otros. Al descomponer la política pública en etapas o enfocarse al proceso de toma de decisión, se pierden varios elementos del quehacer de la política pública. No es posible desde los marcos analizados sacar elementos o conclusiones estandarizadas que es uno de los objetivos de una nueva ciencia.

Además, si el quehacer del gobierno – la implementación – se ubica como una etapa posterior de la elaboración de la política pública, se cae en el marco secuencial y en abordar una sola etapa, de lo que derivarían solo teorías parciales o se haría uso de otras existentes como la Nueva Gestión Pública, cuyo objeto de análisis es el sistema de dirección y el buen ejercicio de las funciones públicas. Esto se asimilaría más a evaluar la eficacia y la eficiencia de la política pública, en términos de costo beneficio, de valor agregado, de efectividad, de capital humano, y no tanto sobre la integralidad del proceso de las políticas públicas y su impacto democrático.

2. El punto de quiebre de las políticas públicas

El panorama que arrojan las discusiones sobre el concepto, la forma de implementación y los diversos marcos de análisis de políticas públicas no es alentador. Se puede concluir que es más confuso que revelador. Sin entrar a tomar posición sobre la pretensión de cientificidad de las políticas públicas, sí hay una toma de postura frente a entender que las políticas públicas hoy no se pueden hacer como hace seis décadas y los desafíos que la tecnología nos impone hacen que el debate cambie el foco hacia la forma en qué se resuelven los problemas sociales y, en consecuencia, que se revise la razón de ser del Estado.

Si la solución de los problemas sociales se da exclusivamente a través de las políticas públicas, la mirada debe ser más allá de lo procedimental. Si la respuesta es que hay otras figuras deliberativas, democráticas, o de autogestión como se resolverán los problemas, la mirada se dirigirá a establecer que no son políticas públicas.

Para llegar a estas conclusiones, se propone como itinerario abordar los nuevos problemas sociales, para saber si mantienen la lógica del problema socialmente construido abordado desde los inicios de la conceptualización de la política pública; luego se analizarán los nuevos actores con nuevos poderes y el proceso de decisión, si cuenta con círculos de decisión, en términos de

Müller o es unilateral; para culminar con la tecnología al servicio de la solución de problemas sociales y su impacto en el proceso de las políticas públicas.

Al finalizar este tránsito se espera tener una respuesta frente a la posibilidad de seguir pensando en las políticas públicas como la mejor forma de resolver los problemas sociales y en ese caso, qué ajustes se proponen para su renovación o, si por el contrario, hay nuevas formas de resolver los problemas sociales que se deben explorar y que pueden resultar más efectivas.

2.1. Los nuevos problemas sociales: ¿son problemas de política pública?

A simple vista, la primera parte de este título no tendría mucho aporte, en la medida en que las sociedades son dinámicas y al adaptarse a los contextos van surgiendo nuevos problemas. Sin embargo, hay problemas que históricamente no han sido resueltos y por esta razón, vale la pena revisar cuáles de esos siguen sin resolverse y cuáles son producto de las nuevas dinámicas sociales. Ahora la segunda parte, amerita un poco más de análisis. Si estos problemas siguen siendo problemas de política pública.

En la definición del marco secuencial de Lasswell la identificación del problema social era uno de las etapas de la política pública, casi siempre el punto de partida. Para poder encontrar la mejor forma de solucionarlo, era necesario contar con la población afectada o beneficiaria de la política, quienes eran considerados actores clave. El análisis de las políticas públicas y el desarrollo sobre la evaluación de las mismas ha mostrado realidades diferentes. Sin embargo, para no caer en generalizaciones ni a favor, ni en contra sobre la rigurosa aplicación de este procedimiento, se establecía que una vez definido el problema se llevaba a la agenda pública y se tomaba una decisión por un actor público quien validaba las propuestas de solución que habían surgido de la construcción social del problema.

Ahora bien, este orden podía invertirse porque el actor político – administración pública – identificaba el problema, tomaba la decisión y luego llamaba a la población beneficiaria para su validación, aunque en casos no lo consideraba oportuno. Lo que se puede inferir, por lo menos preliminarmente, es que había diferentes formas de identificar los problemas de política pública y, en algunos casos, no se agotaba con la participación de los actores beneficiarios o afectados de la política pública. De allí que cobrara vital importancia los recursos de los actores

para identificar su capacidad de incidencia en la formulación de la política pública, desde la misma identificación del problema, la agendación o la toma de decisión sobre las alternativas de solución.

Con estas consideraciones no se podría concluir que en todos los casos los problemas de política pública son construidos de forma participativa y deliberativa con actores beneficiarios y afectados, que van siguiendo los pasos propuestos por Bardach, para hablar de la construcción social del problema, que es lo que traslada el problema social al problema de política pública, la mirada directa de los que padecen el problema.

Entonces, si esto no se puede estandarizar en todos los casos, qué categoría o elemento conceptual permitiría definir cuándo un problema social es un problema de política pública. La respuesta podría ser **todos los problemas sociales son problema de política pública**, cuenten o no con la participación de los afectados, porque si el Estado existe para resolver problemas sociales, en una lógica de Estado Social y de Derecho como en Colombia, y todo lo que hace la administración pública es a través de políticas públicas, entonces, **todos los problemas sociales que tienen que resolver son problemas de política pública**. También podría contestarse la pregunta desde el otro extremo: **los problemas sociales, son problemas de políticas públicas, sólo en la medida en que son concertados con la sociedad**.

Como la idea no es plantear posiciones extremas para polarizar el debate a continuación se analizan algunos problemas históricamente no resueltos, otros nuevos, unos abordados desde la ciencia de las políticas públicas y otros desde otras propuestas, a nivel institucional o social, diferentes a las políticas públicas, para alimentar la discusión.

Problemas históricamente no resueltos, son en gran medida los relacionados con el acceso efectivo a los derechos sociales y económicos como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda o los relacionados con la protección del ambiente y sus recursos. La pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas que han pasado los siglos y no se resuelven. Cada vez las sociedades son más desiguales y las cifras de pobreza y pobreza extrema aumentan, lo que trae en consecuencia, desnutrición, altos grados de mortalidad infantil, afectaciones a la salud, reproducción de círculos viciosos de violencia y criminalidad. Estos problemas sociales han pasado por políticas públicas en todos los niveles, durante décadas, y no se resuelven.

Otro de los problemas históricamente no resueltos es la seguridad. La protección del Estado mínimo liberal frente al ejercicio de las libertades por cualquier ciudadano, función y razón de ser del Estado parece en deuda para muchas personas. ¿Han sido efectivas las políticas públicas de seguridad cuando aún hay amenazas terroristas a escala global, delincuencia organizada, grupos al margen de la ley, en el caso colombiano, entre otros, tipos de violencia y criminalidad? ¿Acaso las políticas públicas no han logrado resolverlos o por lo menos no se vienen implementando con ese propósito? Tal vez la mejor respuesta es que, ante problemas sociales complejos, con diferentes contextos, con varios círculos de decisión, o con diferentes reglas de interacción, la solución desde las políticas públicas es demorada y además compleja.

Y si las políticas públicas son para resolver problemas sociales, entonces las que se han formulado e implementado a largo plazo, como lo sugirió Sabatier, más de 10 años para ver los cambios y resolver estos problemas sociales ¿han sido insuficientes, ineficientes o inexistentes? Si la mirada es frente a la efectividad de la solución de los problemas sociales, como los planteados, la respuesta es un categórico No, o un marginal, a veces.

Ahora bien, serán efectivas para los desafíos de los problemas actuales, como la contaminación ambiental; la extinción de ríos, fuentes de agua, animales que hacen parte de la supervivencia de los hábitat o el riesgo de extinción; el extractivismo de recursos naturales que producen economías ilegales y criminales en torno a la extracción de minerales; el consumo ilícito de drogas y el comercio en torno a estos; el abuso, explotación sexual, esclavitud, trata de personas, en particular de niños; entre otros, relacionados con la privación a las futuras generaciones de vivir, de un *buen vivir*.

Estos problemas, planteados en líneas gruesas, que desbordan la competencia de un Estado o de modelos de integración de Estados como la Unión Europea ¿siguen siendo problemas de política pública, que pueden resolverse domésticamente? Tal vez la propuesta sería elaborar políticas públicas globales, con actores globales, que tomen decisiones globales y se implementen de forma global.

Bajo esta lógica, el derecho internacional de los derechos humanos ha venido trabajando, creando resoluciones desde los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, a través de los órganos de las Naciones Unidas, o a través de la diplomacia del derecho internacional que produce declaraciones suscritas en las cumbres o en encuentros multilaterales. Sin embargo, estos mecanismos internacionales, incluso en el marco de la vinculatoriedad de los

sistemas internacionales de protección de derechos humanos, resultan difíciles de concretar por parte de los Estados.

Son avances, sí. Incluso, podría pensarse que estos consensos entre Estados participantes son políticas públicas a escala global, ya que se reúnen varios actores beneficiarios y afectados a definir el problema, a encontrar la solución y a tomar la decisión para su ejecución. Sin embargo, siguen siendo actores institucionales, públicos, de la administración pública, no sociales.

Sobre esto tenemos ejemplos como la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo del Milenio; el Acuerdo de París sobre el cambio climático; la Convención internacional sobre seguridad nuclear; la definición de un nuevo acuerdo mundial sobre migrantes, entre otros, problemas globales que ameritan respuestas globales. Respuestas que parece no salen de las políticas públicas nacionales o subnacionales en las que deciden los miembros de un solo Estado.

Ahora bien, la pregunta es ¿quién toma las decisiones para solucionar problemas sociales globales, a través de políticas públicas globales? ¿Existen escenarios de toma de decisiones políticas de este nivel que permitan ordenar a los Estados la ejecución de los acuerdos a los que lleguen?

Si consideramos el derecho internacional, las cumbres, las declaraciones, los pactos y todos esos escenarios políticos existentes en los que se abordan problemas sociales a escala global y se toman decisiones, como arenas de política pública en los términos de Ostrom, podríamos afirmar que las políticas públicas que han fracasado en las soluciones a nivel local, van a tener respuestas efectivas cuando su manejo es global. Difícil conclusión, ya que la fuerza vinculante de estas figuras en los Estados no existe y la asignación presupuestal para solucionarlos, tampoco.

Aunque conceptualmente no se aborden los temas presupuestales como una condición sine qua non para la efectividad de las políticas públicas, si no hay presupuesto, es letra muerta. ¿Entonces los recursos para financiar políticas públicas globales saldrían de los Estados con mayor PIB, los que aportan más al problema o de quiénes?

El concepto de comunidad global no permite comprometer la responsabilidad de los Estados. Si para la protección y garantía de los derechos humanos, los Estados se comprometen por tratados

internacionales, se someten a jurisdicciones supra estatales y así incumplen, que esperanza le queda al cumplimiento de acciones a nivel global, prometidas desde la formación de políticas públicas globales, tal vez ninguna.

En síntesis, para adaptar el concepto tradicional de las políticas públicas a la globalización, se requiere concebir las políticas públicas globales como un escenario a escala global en que se relacionan individuos que promueven acción colectiva de impacto global, para solucionar problemáticas globales que aquejan a toda la humanidad o a una gran parte de ella.

Así, parece una adaptación sencilla, las dificultades están en que los Estados pierden protagonismo, porque individualmente no toman decisiones y entran a ser parte del conjunto de actores que, en la medida en que tengan más recursos, pueden incidir; la sociedad también cambia a una sociedad global que debe estar más cualificada e informada para que sea escuchada; la ejecución de las medidas se complejiza y el cumplimiento por parte de los Estados se pone en riesgo cuando la decisión no la consideren legítima, o aun legitimándola no cuentan con los recursos para su implementación.

Bajo estos riesgos, las políticas públicas globales seguirán como hasta ahora en documentos de intenciones, declaraciones y constancias para las generaciones futuras de nuestra inobservancia e indolencia frente a los problemas de la humanidad. En conclusión, las políticas públicas globales requieren una agenda pública global, ciudadanía global y gobernanza global, que incluye un cambio del relacionamiento entre los espacios globales y los actores globales, que parece estar construyéndose.

2.2. Nuevos actores políticos y sociales con nuevos poderes

En el ítem anterior se abordaron problemas que superan las fronteras de los Estados, problemas que afectan la humanidad hoy y en el futuro, lo que hace repensar los actores que deben resolver esos problemas, no solo porque la escala aumenta, consecuencia de la globalización, sino porque la tecnología puede crear a través de inteligencia emocional “seres” con los que podemos en un futuro cercano interactuar, de hecho, ya lo estamos haciendo, los algoritmos de las redes sociales, son un ejemplo.

Tradicionalmente, los actores de política pública han sido el Estado, la sociedad representada o no, dentro de la que se encuentra la población

beneficiaria o afectada. En la concepción de Estado, el proceso de toma de decisiones puede provenir de diferentes fuentes como el ejecutivo, a través del presidente y ministros; el legislativo y el judicial. Ahora en el otro extremo, el de la sociedad, en algunos casos se cuenta con participación de población afectada o beneficiaria, y en otros no. En este sector están las ONG, los periodistas, los gremios, entre otros que movilizan los problemas a la agenda pública, aunque su capacidad de decisión depende de los recursos con que cuente.

Ahora bien, estas categorías se revalúan con un individuo posmoderno concentrado más en una ciudadanía individual, poco colectiva, salvo en la adscripción virtual a causas sociales, que en ocasiones ni entiende; una sociedad civil organizada que impulsa las causas globales con mayor interés y más recursos y; un Estado con pérdida de protagonismo interno y con limitadas capacidades para resolver problemas sociales de escala global.

En cuanto al individuo posmoderno o hipermoderno en los términos de Lipovestky, es un individuo que actúa por y para sus propios intereses, tiene pocos referentes sociales para pensar en colectivo, en sociedad y el espacio público se desplaza al privado. El individuo se vuelve fin en sí mismo, a partir del hiperconsumo, entre vicios y adicciones, cerrado, ensimismado. No hay ataduras ni compromisos sociales, experimentan nuevas emociones, son libres frente a la responsabilidad y carecen de conciencia frente a sus propias acciones (Mejia, 2011).

Aunque, como se verá en el siguiente ítem, el impacto de la tecnología, hace que aparezca una conciencia desde los jóvenes para, sin comprometerse, adherirse a causas sociales, con un “like” o “me gusta”, que expresa su conformidad, inconformidad, rechazo, indignación acompañado de un “emoji”, el lenguaje propio de la comunidad virtual que expresa las emociones asociadas a las causas.

Para aumentar la complejidad, el concepto de ciudadanía, propio del régimen democrático y del estado liberal, que implica una relación entre el individuo y el Estado de ejercicio de su soberanía y de sus derechos, en muchas ocasiones se ha reducido al voto, que no permite ver la racionalidad, autonomía, libertad e igualdad como los valores que profesa la democracia liberal. Por el contrario, el concepto de ciudadanía activa se vuelve más individual y los derechos sociales o las acciones colectivas se traducen en solidaridad, como parte de la responsabilidad moral que se traslada al sector

privado y a un ejercicio potestativo de caridad que desconoce el interés público y la dimensión política de la ciudadanía (Camacho, 2015).

Ante una ciudadanía más individual, los problemas sociales se movilizan por la sociedad civil organizada, ya sea espontánea, informal, efímera o institucional, formal y tradicional. Estas dos posibilidades de sociedad civil encuentran sustento en la lectura liberal burguesa kantiana de Habermas, citada por Mejía Quintana, en contraste con la hegeliana republicano-comunista de multiplicidad de sujetos colectivos no reconocidos jurídicamente. Con estas características encontramos una sociedad colectiva que impulsa problemas sociales hacia la agenda pública y que, según sus recursos, incide para la toma de decisiones de políticas públicas como afectados.

Retomando, el Estado ha sido el protagonista de las políticas públicas, a través de los siguientes escenarios: i) el Estado legislando en desarrollo de sus competencias y fines; ii) el Estado a través de procesos participativos o democráticos con la sociedad; iii) el Estado por decisiones judiciales que ordena a actores públicos o privados la solución de los mismos. Ahora, la sociedad también puede impulsar, y en casos logra, la solución de los problemas desde iniciativas directas (Camacho, 2015).

En el caso colombiano, puede plantearse que hay una coexistencia de un estado liberal, en términos de intervención mínima para el ejercicio de derechos civiles, políticos y libertades y, un estado social que implica una intervención más potente para garantizar derechos sociales, económicos, culturales y del ambiente. Sin embargo, hay otras funciones que no se circunscriben necesariamente en estos dos ejes, por ejemplo, la presencia del Estado para reafirmar su legitimidad y la prestación de los servicios a su cargo en todo el territorio nacional; la rendición de cuentas sobre el ejercicio de la soberanía entregada por todos los ciudadanos y; la más importante, la solución de problemas sociales que impiden el ejercicio de todos los derechos. En términos de O'Donnell, un Estado como burocracia, un Estado como conjunto de reglas de interacción y un Estado como identidad colectiva (O'Donnell, 2004). En conclusión, el Estado, como lo menciona (Torres, 2004), perdió credibilidad, sus funciones se debilitaron, su conceptualización histórica está variando y ha ganado inestabilidad y escepticismo porque no es el único que está tomando decisiones.

Estos cambios en los actores y en sus recursos hacen que reine la incertidumbre. Los individuos más individuos y menos ciudadanos, la sociedad

civil menos organizada y más efímera y el Estado más débil e inestable, es una arena movедiza para persistir en que los problemas sociales se resuelven desde las políticas públicas, por lo menos, se cuestiona la forma tradicional en la que se hace, porque los actores y sus recursos variaron.

Bajo esta misma lógica, Subirats menciona que la transformación de todo el proceso de política pública está dada por el surgimiento de nuevos actores con relaciones inéditas y recursos directos y ágiles, se refiere a los “momentos de agregación colectiva en red”, en el que el mayor recurso es la capacidad de interconectar más que representar. Agrega, que uno de los principales cambios en los recursos de los actores es la apertura de la información como consecuencia de la Internet, ya que el conocimiento que se genera en su mayoría es abierto y público por lo que el énfasis se hace en la capacidad de análisis y en la capacidad de interconexión (Subirats, 2012). Este aspecto se analiza en el siguiente ítem para entender el impacto de la tecnología y de Internet en el proceso de formación de la política pública.

2.3. La tecnología al servicio de la agendación y de la información

Subirats lleva casi dos décadas analizando el impacto de la tecnología en las políticas públicas y los cambios que ha producido. Destaca que la si bien la globalización ha producido cambios en el mercado y el poder derivado de éste, el Estado y sus instituciones siguen arraigadas al concepto de territorio, lo que ha provocado en la práctica el aumento de la cooperación internacional, de las alianzas con privados y de la autogestión de la sociedad, en lo que llama contaminación cruzada entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet. Agrega, que Internet modificó las relaciones y la forma de interactuar, ahora son más horizontales, sin intermediación, y con bajos costos de transacción, lo que produce “ecosistemas informacionales en red”, como escenarios en los que las políticas son más complejas e impredecibles para encontrar la mejor alternativa para solucionar los problemas sociales (Subirats, 2012).

La tecnología puede verse como medio y no como fin, como medio para analizar los cambios en las relaciones y en las estructuras de poder o como lo menciona Subirats para cambiar no solo las respuestas, sino también las preguntas. También podría verse como como fin, si pensamos en que la inteligencia artificial, puede crear actores con muchos recursos y poder.

La tecnología, particularmente la Internet, facilita la ampliación de los recursos de los actores, los transforma, les da voz a aquellos que por situación de vulnerabilidad se encontraban fuera de la posibilidad de alcanzar cualquier incidencia o movilización, lo que Subirats, citando a Bennet y Segerberf, llama pasar de la acción colectiva a la acción conectiva, tanto para movilizar temas como para bloquear decisiones.

Este alcance es importante analizarlo, en términos democráticos, porque si bien en el campo de las políticas públicas hablamos de participación para construir socialmente el problema o para encontrar la mejor alternativa para su solución, el bloqueo es una forma de evitar decisiones que pueden generar problemas sociales nuevos o agravar los existentes. Esta tensión tiene un trasfondo ideológico, aunque la lectura no es tan simple, ni tan pura. Los opositores ideológicos permanentemente hacen uso de la tecnología para bloquear las decisiones gubernamentales y el debate democrático se desplazó a las redes sociales, con un agravante, no requiere información, deliberación o incluso identidad, porque la presión puede ejercerse con anónimos, seudónimos o con nombres falsos.

Como ejemplos de movilización de causas sociales es interesante ver iniciativas como el portal change.org, una plataforma en la que se pueden presentar peticiones o adherirse a las existentes, cuenta con 200 millones de usuarios a nivel global, y en su portal se ve: “255.036.862 personas actuando”. Este mensaje indica no solo adhesión sino actuación en causas que les importan, como lo tienen en su lema. Este tipo de plataformas hace parte de la agenda conectiva.

Otra forma que es propia del discurso digital es la memética, teoría que analiza el uso de los memes como práctica, creencia, idea, valor y actitud transferida por la enseñanza, la imitación u otros medios de una mente a otra, que permite acercarse a entender el cambio, el mantenerse igual y la desaparición de elementos sociales (García, 2015).

Estos son apenas ejemplos del poder de la viralización, de la inmediatez de la información, del conocimiento abierto, de las nuevas formas de relacionarse entre ciudadanos y con el Estado. El poder de las redes sociales y la capacidad de incidencia se aprecia cuando se bloquean nombramientos en altos cargos públicos, se modifican proyectos de ley, se promueven nuevas iniciativas legislativas, entre otros, aunque no es tan visible como estas presiones pueden terminar en la formulación de políticas públicas, que resulta ser un proceso más

demorado y rodeado de la burocracia tradicional.

La tecnología también ha impactado en la transformación de los escenarios de política pública, en las arenas de acción para seguir el término de (Ostrom, 2007). La incertidumbre, la falta de control del escenario, desde los tradicionales poderes públicos, y la pérdida de poder sobre recursos como la información y la tecnocracia, han creado escenarios efímeros, por fuera de la estructura institucional, de la burocracia, en los que se toman decisiones de política pública. La pregunta es: ¿qué tan legítimas o efectivas son? ese es otro debate.

En síntesis, la tecnología produjo cambios en los roles de los actores, por ejemplo, Subirats se refiere a la sociedad civil que pasa de centrarse en opinar y deliberar a hacer e implementar, dada la conciencia que se genera frente a problemas y necesidades comunes que salen de la misma sociedad y que impactan en la democracia. La tecnología produjo cambios en la relación entre los actores, ya que sus interacciones no son predecibles. La tecnología cambió los espacios de política pública, alejados de las instituciones tradicionales como los partidos políticos, los medios masivos de comunicación, los expertos, los “opinadores” públicos reconocidos, los políticos, los técnicos, los funcionarios públicos o las instituciones especializadas. La presencia física no es relevante. La virtualidad creó actores que incluso no requieren identificarse, lo cual también puede resultar riesgoso y complejo y plantea nuevos lenguajes virtuales que desafían la misma comunicación.

Finalmente, las categorías para entender el mundo: Estado, mercado y sociedad o democracia, ciudadanía, sociedad civil, individuo o colectivo, se revaluaron, transformaron o renovaron con la tecnología, particularmente con la Internet. De esto no se iban a escapar las políticas públicas como forma de expresión democrática de la relación entre ciudadanía y Estado para resolver los problemas sociales.

3. Nuevas políticas públicas o políticas públicas renovadas

Este título puede plantear un debate de entrada. Si son nuevas políticas públicas las categorías conceptuales deberían ser nuevas. Si son políticas públicas renovadas se mantendrán algunos aspectos y se modificarán otros. Con lo dicho hasta ahora, ambas alternativas parecen posibles.

De una parte, el debate sobre lo qué es la política pública sigue abierto, si es ciencia o metodología también, si los actores siguen siendo los mismos o hay nuevos o si cambiaron sus recursos y su forma de relacionarse, y de otra, el contenido de la política pública, su para qué, solucionar problemas sociales, parece que permanece intacto, ahora lo novedoso es si se hace a través de los mismos procedimientos democráticos normativos planteados, o se redescubren espacios, relaciones, lenguajes, discursos y métodos diferentes.

Estos dos componentes determinarán si es posible hacerle ajustes a lo que se ha avanzado sobre ciencia de las políticas públicas o si estamos frente a su ocaso, a su renovación o a su cambio.

Para entender un poco el problema, como lo decía Subirats para cambiar las preguntas, se hará un recorrido frente a la necesidad de repensarnos qué es el interés común, en qué lugares se definen los problemas sociales y modelos o mecanismos para resolver los problemas, ya sea que provengan o no de las políticas públicas.

3.1. Nuevos objetivos: Redefiniendo el interés común

Cada vez más, y no es retórica, la frontera entre lo público y lo privado es más difusa. En modelos de estados como el colombiano, lo privado aborda una dimensión social y lo público una individual, esto pensado en términos de realización de derechos humanos. Ahora bien, en la calidad de la democracia y en el ejercicio de la ciudadanía lo público puede estar más distante de lo privado. Sin embargo, los espacios virtuales ofrecen la posibilidad de mezclar lo público con lo privado sin consideración alguna.

Si en lo concerniente a nuevos actores, se habló de un individuo hipermoderno consciente solo de su individualismo exacerbado, pendiente de dispositivos como la tecnología, la moda, el consumo y los vicios, con un ejercicio individual de la ciudadanía, lejano de la acción colectiva, ¿qué tipo de interés público o interés común lo puede motivar? La respuesta es impredecible. Las causas sociales que movilizan son muy variadas, unas relacionadas con la tradicional política, la protección de grupos vulnerables, aquellas que impiden la discriminación y otras que agencian derechos de los animales, de los ríos o causas contra multinacionales por la protección de derechos de los consumidores, entre otros.

La diversidad de las causas sociales limita la posibilidad de tener un concepto robusto de interés común. Por ejemplo, la verdad y la justicia son bienes de

interés común, como se pudo ver cuando el mundo se movilizó en el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos en México, sin embargo, después de 4 años, no se sabe que pasó. Una causa social como la búsqueda de estos estudiantes o conocer la verdad sobre lo que pasó es de interés común, superó el ámbito privado de interés de los familiares o de las autoridades mexicanas en lo público. En el caso de los 343 líderes sociales asesinados en Colombia, podría considerarse que es una causa de interés común para el mundo a escala global y no sólo para los colombianos. Los tiroteos en EEUU en colegios y sitios públicos son de interés común para la sociedad norteamericana y para el mundo, considerando que las redes sociales propagan este tipo de comportamiento suicidas y homicidas o el conflicto en oriente no resuelto desde hace tantos años o la reconciliación entre las dos Coreas.

Carece de toda posibilidad científica que una categoría se defina a partir de ejemplos, de casuística como en este caso con los ejemplos citados, por lo que solo pueden describirse elementos coincidentes para redefinir el concepto de interés común.

Primero, **la violación de los derechos humanos** a cualquier persona en cualquier territorio. Los derechos humanos al ser interdependientes, integrales y universales otorgan una dimensión global, que se traduce en una preocupación generalizada por el hecho de pertenecer a la raza humana. Sin embargo, los contextos y las normas de derecho internacional determinan qué es violación de derechos humanos y las obligaciones de los Estados para garantizarlos.

Un segundo elemento a considerar para establecer que sería una causa de interés común es **una afectación sin nacionalidad**, es decir, que los hechos puedan causar daños aquí y en Cafarnaúm, como las que afectan o se relacionan con el ambiente y las condiciones climáticas. Por ejemplo, la contaminación, el calentamiento global, la baja calidad del aire, la desaparición de ríos, glaciales y otros cambios en el ambiente, son de interés común y además global. Todos los temas relacionados con la protección de la tierra, del agua, del espacio aéreo y del subsuelo entrarían en esta categoría.

Tercer elemento, **lo que sea necesario para garantizar el buen vivir**. Esta categoría, si bien es un aporte de los pueblos étnicos, es una apuesta que, junto con la anterior, buscan cumplir con una promesa de resolver los problemas en el hoy para garantizar que la vida en el mañana sea mejor. No es metafísica, en el sentido de adivinación, sino garantizar las condiciones de un ambiente apto

para que las siguientes generaciones cuenten con recursos básicos para vivir, como el aire, el agua, los alimentos, entre otros bienes básicos.

Otro elemento para identificar el interés común es la **protección a grupos o personas en situación de vulnerabilidad, indefensión, discriminación** que les impida ejercer por ellas mismas sus derechos. En estos grupos tenemos las mujeres, los niños y niñas, la comunidad LGBTI, las personas adultas mayores, las que tienen algún tipo de discapacidad, los pueblos étnicos, los reclusos en cárceles, los migrantes, aunque esta categoría debería ser única, los desplazados, los refugiados, las víctimas, entre otros.

Finalmente, aunque con no con el ánimo de cerrar este listado de elementos, el interés común debe dirigirse a la **disminución de la violencia, a todo nivel**. El imaginario colectivo asocia la violencia con una afectación a la seguridad y las medidas que se adoptan son de este corte. Sin embargo, toda causa que se dirigiera a disminuir, en lo público y en lo privado, los niveles de violencia, la agresión, el odio y todas sus expresiones que terminan en la muerte y en la sevicia de nuevas formas de causar daño, debe ser una causa de interés común, que se combate con educación, con prevención, con una cultura hacia el respeto de la diferencia, al reconocimiento del otro, a la humanización del trato, entre otras salidas que desde la política, tal vez no se puedan lograr todas. Esto se exagera en los espacios virtuales, porque la posibilidad de expresarse sin identidad ambiental e incrementa la agresión. **Más abrazos, menos insultos, más respeto y menos agresión**, sin duda contribuiríamos al objetivo del buen vivir como elemento para definir el interés común.

En síntesis, para el desarrollo humano, para el desarrollo como naciones, como Estados, nuestro interés común se circunscribe al buen vivir, teniendo en consideración los elementos antes expuestos. Ahora la pregunta es cómo lo logramos, en qué escenarios defendemos esas causas, ese buen vivir, si los espacios tradicionales se resisten por su burocracia y por sus estructuras inflexibles.

3.2. Nuevas arenas de política pública. El territorio entre lo local y lo global

Figueroa en un recorrido histórico que hace del concepto de desarrollo para relacionarlo con las políticas públicas concluye que hay que “... avanzar a una idea de lo público que se asiente en identidades locales”. Agrega, que la política pública debe ser el resultado de la participación social, sobre la base de una

nueva concepción de la economía que promueve una eficiente distribución y uso de recursos trascendiendo los límites de la propiedad individual (Figueroa, 2012).

De esta visión, se comparte que los problemas sociales se resuelven en el territorio y que, lo público se asienta en lo local. Ahora, la complejidad es entender ¿qué es territorio? Para Figueroa es “conjunto de identidades intersubjetivas y ecosistemas que sostienen la vida humana y natural”. Esta definición es amplia y permite que no se ubique en un lugar específico ni asociado a un Estado. Otra definición que comparte es: “una entidad compleja que se configura a partir de las subjetividades compartidas (identidades compartidas) de personas que habitan en un espacio geográfico determinado”. (Figueroa, 2012). En este caso, plantea una relación entre habitantes (categoría que implica que vivan allí) y un espacio geográfico determinado, lo que implicaría que se puedan conocer las fronteras de ese territorio, es determinado, entonces es delimitado.

Ahora, resulta de especial interés, traer la definición de territorio del Acuerdo de La Habana que puso fin al conflicto armado en Colombia por parte de las FARC. Este documento político pensó en el territorio como: “... *un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades – hombres y mujeres – desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento en sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión integración urbano – rural*”. Aunque también lo asocia solo al país, es decir, delimitado por fronteras. Rescato para estos efectos la relación entre personas (habitantes) y el espacio con un propósito: el mejoramiento en sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión integración urbano – rural (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Figueroa trae la definición de territorio de Rozzi como “... un espacio biocultural en construcción permanente que necesariamente requiere un conocimiento desarrollado sobre la diversidad biológica (biodiversidad) y de la convergencia de sus actores en torno a los sentidos del cuidado de los recursos comunes”. Dos cosas se resaltan de esta definición, el territorio como **relación dialéctica** entre nosotros como seres con procesos biológicos y la diversidad y, que esté en **construcción permanente** (Figueroa, 2012).

En síntesis, el territorio puede entenderse más allá de las fronteras de un país o como elemento de un Estado. Implica una construcción de identidad resultante de un proceso histórico, cultural, biológico, una relación dialéctica que se construye en ese contexto. Si es así, las políticas públicas locales o globales

se concretan en un territorio, puede que sea parte del Estado, todo el Estado o muchos Estados.

Ahora para no hablar de políticas públicas globales o locales y retomando algunos elementos del territorio, se puede concluir que los procesos de definición de problemáticas sociales que afectan o benefician a ciudadanos de diferentes Estados, de todo el Estado o de parte del Estado, asentados en un territorio con el que tienen una relación dialéctica construida históricamente que se reúnen a decidir sobre la forma de resolver esos problemas, son políticas públicas, a secas.

No es tan simple la salida. La preocupación se traslada a los problemas y a la afectación sobre las personas, no se trata del capital, del poder del Estado, sino de la gestión entre varios para solucionarlos, de la suma de esfuerzos. Y como en el territorio todo es construcción permanente, la definición de los problemas sociales, sus soluciones y los actores (personas que habitan y tienen relación con el territorio) también se construye de forma permanente.

En conclusión, la nueva arena – el territorio – puede ser global o local. Lo que amerita plantear una relación entre personas y ese espacio para definir cómo se resuelven los problemas sociales, con un propósito común, el buen vivir, mejorar las condiciones de vida y sus relaciones, independiente de ser a través de políticas públicas, nuevas, viejas o renovadas. Así el desarrollo como lo planteaba Figueroa va a asociado más a la idea de vivir mejor con menos, de una relación dialéctica con el territorio y sobre el cual ejercen derechos, que seguir el modelo de los tradicionales países en desarrollo de una economía capitalista y extractivista.

3.3. La crisis de la democracia liberal para resolver problemas sociales: políticas públicas renovadas o nuevas políticas públicas

La democracia liberal, lo decía, es el único modelo que persiste para garantizar una convivencia pacífica, la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas, por lo menos en teoría. Una mezcla entre democracia representativa ejercida para crear leyes y gobernar de forma que se proteja la convivencia y en caso de que se afecte, se corrija, con una democracia participativa reservada a actores con capacidad de incidencia. Una democracia liberal en términos de (Sartori, 2005) que implica un sistema político basado en el poder popular, un sistema pluripartidista en el que la mayoría expresada por las elecciones gobierna en el respeto a los derechos de las minorías.

Este modelo que es medio y fin, está revaluándose. De una parte, por la legitimidad de las decisiones que toma y por la otra, porque las acciones que se ejecutan por los representantes, en desarrollo del principio de soberanía, no están resolviendo los problemas de los representados. La pobreza aumenta, la desigualdad también. El ideal de desarrollo basado en el capital, en la producción y en el ejercicio de libertades, está cediendo a una concepción de menor consumo, mayor protección y cuidado al ambiente. Hay que repensar la concesión de poder por medio de la soberanía para representar ese interés común, el bien común en el que (Schumpeter, 1952) basó el modelo democrático, entendido como “... *aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad*”. Aunque la democracia liberal dista mucho de esta definición.

La promesa democrática liberal de igualdad, equidad, justicia, participación, no se está cumpliendo y su objetivo de garantizar estos principios, tampoco. Existen otros modelos de democracia en los que se podría indagar si estos ideales se cumplen. La democracia directa, el republicanismo, la democracia elitista competitiva, el pluralismo, la democracia legal y la democracia deliberativa, todas variables del modelo de democracia liberal. Ahora como lo mencionara (Held, 2007), la democracia puede no ser la panacea para resolver los problemas sociales, pero si la dota de un elemento, la legitimidad, aunque revaluado también por la pérdida de sentido y confianza en las instituciones políticas y, de la existencia y necesidad de un Estado.

Hay algunas alternativas de las que se pueden extraer elementos, pero sin la pretensión de subvertir el orden democrático y plantear una solución a los problemas actuales de la democracia. En estas propuestas se ubican la democracia comunitaria de Dworkin que plantea un proceso de acción comunitaria integrada, a partir de la participación con libertad de expresión y asociación; de la definición de un interés igual y recíproco a los intereses de todos (interés común) y de ciudadanos solidarios, responsables y activos en la deliberación pública (Camacho, 2015). Resulta prometedora esta propuesta, aunque requiere ciudadanos activos, menos individuos.

La propuesta de democracia comparatista de Smither parte del supuesto de la cesión de poder de los partidos políticos hacia la sociedad y las asociaciones, pero en la práctica esta institución tiene muchos detractores y dificultades. O la democracia constitucional rawlsiana (democracia plena) que se basa en el consenso entrecruzado para definir la justicia y de allí moderar el conflicto

social, entendiéndola como la posibilidad de resolver los problemas sociales y alcanzar el ideal de justicia. Este modelo es el que más se asemeja al ideal de las políticas públicas: procedimientos, reglas, consensos, concepción del ideal de justicia, espacio público debate, construcción colectiva de problemas y soluciones. O el modelo de democracia discursiva habermasiana (democracia radical) que busca la emancipación en el mundo capitalista y la legitimidad en sociedades complejas, a partir de la redefinición de los problemas políticos, del ejercicio del poder comunicativo de la sociedad, a través de la opinión pública y de la deliberación. O el modelo conjunto de Rawls y Habermas de democracia deliberativa como mecanismo de toma de decisiones racionales que reúne la teoría discursiva de la democracia y el liberalismo político (Camacho, 2015).

Otras alternativas son el neo-republicanismo anglosajón que trae una apuesta espacial frente a la autonomía de las ciudades – estado, aunque reivindica el surgimiento de virtudes cívicas tradicionales como la benevolencia, el patriotismo, la solidaridad, como especie de humanismo cívico que dista mucho de ser una alternativa real a la democracia. El postrepublicanismo francés con estructuras más participativas que tiene como meta la felicidad común, como derecho social o como solidaridad con la comunidad, que podría considerarse como un elemento para repensar el bien o el interés común. El republicanismo irlandés, una especie de democracia disputatoria deliberativa e incluyente y responsable, en el que los ciudadanos son contestatarios, beligerantes y resistentes frente a la dominación (Camacho, 2015).

Cierro con la propuesta de Contrademocracia de (Rosanvallon, 2007), en los que se abisman algunos elementos renovadores de la democracia y de las políticas públicas. Una retoma del poder por el pueblo en cuanto a sus funciones de **pueblo supervisor** que ejerce control sobre los poderes existentes; **pueblo veto** que sanciona y obstruye las actuaciones con las que no está de acuerdo y el **pueblo juez** que pone a prueba el comportamiento de los gobiernos. De esta forma, los espacios de discusión, de deliberación, de opinión se transforman. Los ciudadanos son más activos y los funcionarios públicos son objeto de vigilancia permanente para revisar que hagan bien su trabajo. Con estas características, el pueblo recupera la soberanía que ha delegado, y con estas funciones autogestiona y controla la acción del Estado dirigida a resolver los problemas. El riesgo, los populismos. Por eso, es indispensable madurar la ciudadanía, más allá de la inmediatez de las redes sociales, que ponga a prueba las fake news y que se movilice para bloquear decisiones que afecten el interés común, en los términos antes citados.

Ahora, con estos elementos, reconsiderando el objetivo, el espacio y la forma, podremos elaborar políticas públicas ajustadas a estas transformaciones o podemos enfocarnos a otras acciones innominadas que persigan la solución de los problemas, no la cientificidad de una nueva disciplina.

Conclusión

Los debates en la política pública, desde los años cincuenta, giran en torno a la pretensión de demostrar que es una ciencia, a través de la cual se explica el quehacer del gobierno, el proceso democrático de su formación y la evaluación frente a la solución de problemas sociales.

Estas pretensiones, aún no resueltas, se han dirigido en su mayoría a profundizar sobre la definición de política pública, su análisis y evaluación. Permanece la dicotomía entre teoría y práctica, inclinándose más hacia este segundo aspecto, desde el análisis de las políticas públicas. Su construcción ha estado mediada por el uso de teorías de otras disciplinas, como la teoría del poder para la toma de decisiones; las teorías de la administración pública sobre organización, ejecución e implementación de la acción pública; teorías económicas como la de racionalidad limitada, *public choice*, individualismo metodológico; teorías psicológicas para entender el comportamiento del individuo, sus sentimientos, sensaciones, valores, entre otros y la psicología social y organizacional para entender como actúa el individuo en redes y como se forma la acción colectiva; teorías de la comunicación, en particular sobre nuevos lenguajes virtuales, para explicar las nuevas relaciones y la forma de comunicarse e interactuar en el mundo digital de las redes sociales y de la Internet.

Estas teorías y la práctica de las políticas públicas han permitido entender por seis décadas los avances que ha tenido esta propuesta propia de la democracia liberal. Sin embargo, los cambios en la última década han puesto en riesgo este ideal. De una parte, cambiaron los actores, la clásica división entre Estado y sociedad para la construcción social del problema ha variado. El Estado ha perdido protagonismo, de una parte, por la crisis de su legitimidad y, por otra parte, porque los problemas sociales han trascendido la geografía de los Estados, se han mimetizado en un espacio global y, además, no se han resuelto. Ahora, en cuanto a la sociedad también hay cambios en el individuo que, por una parte, es más lejano a los problemas locales que a las causas globales y, cada vez es más individuo y menos ciudadano, lo que dificulta el tránsito a la acción colectiva, ésta se queda en el marco de las redes sociales con el lenguaje virtual vigente, en

el que no se requiere compromiso, ni invertir en costos.

Estos elementos atravesados por la tecnología, particularmente la Internet, han cambiado las relaciones, las comunicaciones y el para qué de las políticas públicas. Las relaciones son más conexiones, son efímeras, coyunturales y no es necesario comprometerse política o ideológicamente. El interés común, por el que nos movemos todos y que justifica la existencia del Estado, está cambiando. Las causas sociales globales se movilizan con mayor facilidad y tienen un respaldo inmediato en la opinión pública, sin embargo, las decisiones sobre el quehacer quedan cortas, porque vuelve a la competencia del gobierno que no cuentan con presupuestos y que no aceptan la imposición de estas agendas, por lo que terminan tramitándose acciones urgentes para superar la inmediatez comunicativa y a mediano y largo plazo se trasladan estos casos a la arena internacional jurídica y diplomática que termina en declaraciones, manifestaciones, intenciones con poca fuerza vinculante, es decir, no se cumplen.

El interés común cambió, pero es del que debemos pegarnos para encontrar los problemas y las soluciones. No se define, pero se establecen algunos elementos en los que pueden ubicarse esas causas de interés común: i) las que se refieren a violaciones de derechos humanos; ii) las afectaciones sin nacionalidad, es decir, los hechos que causan daños simultáneamente a varios lugares en el mundo; iii) lo que sea necesario para garantizar el buen vivir, en términos no solo de convivencia, sino de protección del mundo para las siguientes generaciones; iv) la protección a grupos o personas en situación de vulnerabilidad e indefensión o que son objeto de discriminación o desigualdad que les impida ejercer sus derechos y; v) la disminución de la violencia en todos los niveles, público y privado.

Ahora bien, sobre los espacios de política pública también hay debates. Los escenarios globales y las causas sociales globales parecen tener más atención que las causales locales. El territorio asociado a un país o como elemento propio de un Estado está abriendo sus fronteras y se posiciona como un espacio que conecta y sobre el cual hay una relación dialéctica, histórica, cultural y social. La apuesta de nuevos territorios locales y globales para formular las políticas públicas se refuerza con la idea del buen vivir y del interés común. De esa forma, los problemas sociales definen el territorio en el que se resolverán.

Finalmente, y no por considerar resueltos los debates o porque se encontró la mediación en los mismos, un repaso sobre la democracia liberal y sus

variantes, permitió analizar aquellas categorías o elementos de las políticas públicas que deben renovarse o cambiarse, o pensar en que ante la debilidad de esta institución resulta indispensable ahondar sobre otros modelos, en los que la solución de los problemas sociales, particularmente aquellos históricos, se resuelvan. Me quedo, en esa lógica, con el modelo de Contrademocracia propuesto por Rosanvallon que reivindica los roles del pueblo como supervisor, como veto y como juez.

El camino está allí. Hay que seguir andando, aunque la tecnología nos pida

que volemos. Ya estamos cambiando las preguntas, pero aún estamos sin responderlas. La revisión de las instituciones tradicionales es una necesidad urgente para avanzar en el fondo: **el buen vivir**, la decisión que todos deberíamos tomar y lo que enmarca el interés común.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1993). *Hacia una disciplina de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Alto Comisionado para la Paz, C. (2016, noviembre 24). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Retrieved octubre 2018, from www.altocomisionadoparalapaz.gov.co: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving*. New York - London: Chatam House Publishers.
- Cairney, P. & Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples contexto y el análisis básico y aplicao. In *Ciencia Política* (pp. 321-338).
- Camacho, M. (2015). *De la alienación de los derechos humanos y la democracia a la emancipación jurídica y política. Una mirada descriptiva en América Latina*. Retrieved 10 10, 2018, from Biblioteca Digital Universidad Nacional: <http://www.bdigital.unal.edu.co/50086/>
- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana. In F. J. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 67-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dahl, R. (1989). ¿Qué es la democracia? In *La Democracia una guía para ciudadano* (pp. 45-54). Madrid: Editorial Taurus.
- Díaz, L. (n.d.). *Nuevo temas en el análisis de las políticas públicas*. Retrieved Octubre 2018, from Campus Universidad Salamanca: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>

- El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia. GIGAPP Estudios Working Papers, 2010(1).
- Figueroa, N. (2012, 03 23). *El desarrollo y las políticas públicas*. Retrieved 10 12, 2018, from Polis: <http://journals.openedition.org/polis/8580>
- Gamboa-López (2018). Surgimiento de la sociedad civil en la periferia - zonas de la minería ilegal. En M. Camacho-Celis, A. Silvera-Sarmiento & M. Oliva-Arellano (Coord.). *Políticas públicas: Renovación, innovación o transformación. Una reflexión permanente*. Colombia: Sello Editorial Coruniamericana. García, A. (2015). La explicación memética de la cultura. *Revista de Estudiantes de Filosofía, CUADRANTEPHI* NO. 28.
- Held, D. (2007). *Modelos de democracia*. Cambridge: Alianza Editorial.
- Müller, P. (2000). Las políticas públicas entre sectores y territorio. *Innovar: revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 1(Número 16), 55-64.
- Mejía Oscar y Munera Leopoldo . (2008, Julio). Constitución, democracia y Estado autoritario. *Revista Ciencia Política* No. 6, 6.
- Mejía, O. (2011). La alienación como crisis de la modernidad y los límites del derecho como dimensión emancipatoria . *In Crisis de la modernidad, emancipación y alienación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para la discusión. *La Democracia en América Latina. Contribuciones para el debates*, 150 y ss.
- Ostrom, E. (2007). *Understanding Institutional Diversity*. Estados Unidos: Princeton University Press .
- Rosanvallon, P. (2007). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial .
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la

razón científica al arte retórico? In *Estudios Políticos* (pp. 67-91). Medellín.

Salazar, C. (2008). *Políticas Públicas y Think Tanks*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Sartori, G. (2005). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza editorial .

Schumpeter, J. (1952). *Capitalismo, Socialismo Democracia*. Madrid: Ediciones Aguilar.

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 5-32.

SURGIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PERIFERIA - ZONAS DE LA MINERIA ILEGAL

José Miguel Gamboa López*

*. Corporación Universitaria Americana CUA, Barranquilla, Colombia, jgamboa@coruniamericana.edu.co

Resumen

La frontera que puede separar en Colombia la minería informal de la ilegal es variable o desaparece. Las políticas públicas han reconocido a la minería informal con un estatus transitorio pues le han fijado varios plazos para su formalización. La minería ilegal o criminal como se ha dicho en algunas ocasiones, tiene una relación especial con poderes fácticos territoriales derivados tanto de la presencia de grupos armados ilegales como de la corrupción de las administraciones locales. El uso de maquinaria pesada le ha dado a la minería ilegal no solo una mayor capacidad de producción sino de establecer alianzas con la población local y menieros tradicionales. En estas condiciones ha sido muy difícil la acción del estado pero también se ha vuelto casi imposible que surjan movimientos de la sociedad civil local de rechazo a los daños causados por la minería ilegal por el uso del mercurio y la destrucción de cuencas de los ríos. Frente a la gran minería, en cambio, si han surgido poderosas movimientos cívicos locales.

En este artículo se analizan las diferentes actitudes sociales frente a la minería y se toma en cuenta una diferenciación de la renta minera. Esta puede ser dispersa o concentrada. En el primer caso la renta esta sujeta a manipulación por parte de fuerzas ilegales locales. En el caso de la renta concentrada el estado central es un actor de primera importancia pues es el que decide la autorización de los grandes proyectos y fija las regalías. Este andamiaje institucional hace que los movimientos de la sociedad civil local que intervienen criticando o rechazando esos proyectos tengan muchas posibilidades de fortalecerse. Este artículo se orienta con la hipótesis de que un surgimiento de la sociedad civil en la periferia donde hay minería ilegal sería un instrumento eficaz para controlarla.

Palabras clave: Minería ilegal, renta minera, sociedad civil, periferia, actores ilegales, poderes fácticos

Torres, J. (2004). *Luhmann: la política como sistema*. México: Fondo de Cultura Económica - UNAM.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

Velásquez Gavilanes, R. (2010). *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*. Desafíos.

Introducción

Según un estudio del Instituto para la Paz de Toledo, en 2010 en Colombia la extracción de oro fue de más de 54 toneladas de las cuales el 64% correspondía a minería ilegal. El Instituto de Toledo había calculado en el periodo estudiado que las Farc controlaban un 20% de la producción, que el ELN y las bandas criminales provenientes del paramilitarismo también controlan porcentajes importantes. En ocho departamentos los ingresos por minería ilegal del oro superaban a los generados por la coca. Seis años más tarde, la producción ilegal en todas sus variantes asciende al 83%. según Reyes y Rianno (2017, 58) que retoman datos de la OECD (2016)

La mayor parte de las unidades de producción minera -UPM- siguen siendo ilegales. Entre 2000 y 2012 se vencieron varios plazos fijados por el gobierno central para legalizar las explotaciones mineras sin título y cada vez el Estado consideró conveniente conceder nuevas prórrogas (la última fue anunciada a comienzos de noviembre de 2012). Para acomodar legalmente la tolerancia ante la expansión descontrolada de la pequeña y mediana minería, el Estado creó categorías específicas para diferenciar tipos y reducir el blanco de ataque. Con la designación de “minería informal”, por ejemplo, el gobierno logró construir un interlocutor impreciso, pero en principio diferente al de la minería “ilegal”. En septiembre de 2012 cuando el presidente de Colombia planteó el concepto de “minería criminal” se entendió que no se refería ni a todo el sector informal ni a lo que hasta ese momento se denominaba “ilegal” sino solo a una parte más reducida. En principio, el Estado seguía tendiendo la mano a todos los que quisieran acogerse a una formalización (legalización condicionada). En medio del conflicto armado, el Estado no podía ni quería tratar a miles de mineros como trataba a los campesinos cocaleros.

A diferencia de la “guerra de la coca” en la cual las presiones y los condicionantes internacionales (en primer lugar de Washington) son de

mucho peso, frente a la minería ilegal la autonomía del Estado colombiano ha sido comparativamente mayor. Y como Washington no “dictó” una política frente a la minería ilegal del oro, la estrategia del Estado quedó dependiendo de factores internos: conflicto armado, posición de las elites regionales, comportamientos socio-culturales y problemas económicos y ecológicos.

Sin embargo, el Estado colombiano está sometido a otras presiones diferentes a las mencionadas. Por ejemplo, la Asociación Colombiana de Minería - ACM, el gremio de las grandes trasnacionales y sus socios colombianos, desarrolló una llamativa campaña contra la minería ilegal y el uso del mercurio, pero también contra mecanismos como las consultas populares y lo que ellos consideran excesivas reglamentaciones burocráticas. En el congreso de mayo de 2018 la ACM interpeló a los candidatos presidenciales, institucionalizó el premio nacional de periodismo “Minería bien hecha” (<http://www.acmineria.com.co/CongresoACM-2018>). Un fallo reciente de la corte Suprema de Justicia limitando el alcance de las consultas, parece compensar esa campaña de varios años de la gran minería.

Otro foco de presión externa comienza a cristalizar en virtud de los acuerdos suscritos por el gobierno nacional para limitar las elevadas emisiones de mercurio. Los altos niveles originados en Colombia se consideran peligrosos para todo el planeta.

La gran minería a su vez enfrenta el cuestionamiento de comunidades locales que han demostrado una gran capacidad de acción y que argumentan contra el daño ecológico que puede resultar de la ejecución de mega proyectos y sobre el poco o nulo beneficio económico que ellos aportan a las comunidades.

El discurso de las comunidades de afrocolombianos que practican la minería artesanal es esencialmente defensivo y aceptado ampliamente. Frente a la necesidad de elevar las normas en la explotación, la reacción del sector artesanal se orienta a exigir políticas públicas que hagan eso posible. Hay algunos proyectos de ONGs para estimular en este sector la extracción de oro sin usar mercurio. Esta producción se exporta a precios superiores a los del mercado gracias a que algunos compradores europeos apoyan estas iniciativas. Aunque esta “producción limpia” de oro solo es un segmento marginal de la producción exportada, contribuye a que las comunidades se planteen la necesidad de alternativas.

En la minería de socavón los pequeños y medianos productores informales y en proceso de legalización, por ejemplo en Antioquia y Caldas, “dan la cara” al debate público, se declaran perjudicados por la política oficial a favor de la gran minería transnacional, piden más amplios plazos de formalización y estándares más flexibles. En la minería de aluvión de la Costa del Pacífico, en contraste, los propietarios de la maquinaria no participan en debates sino que privilegian mantener su anonimato. El daño ecológico que causan es muy grande pero no están siendo confrontados directamente a nivel local. En cambio, a nivel nacional ha crecido mucho la condena a la minería ilegal por la afectación al medio ambiente.

1.1. Método

En este artículo se intenta responder a la pregunta de por qué la comunidad local está ausente del cuestionamiento al daño ecológico y a la salud causado por la minería ilegal mecanizada. El objetivo general es describir las relaciones que constituyen el mundo de la minería de aluvión en el Pacífico a lo largo del último auge del oro (1990-2018). Como objetivo específico se busca determinar si hay relaciones y procesos que permitan interiorizar en las comunidades el debate de la minería. Más que la aceptación de una norma impuesta, interesa saber si es posible una política que esté en consonancia con los proyectos de vida de sus integrantes y con su idea de nación. Desde una perspectiva individualizada se trata de indagar las posibilidades de surgimiento de una ciudadanía libre y deliberante en un mundo de poderes fácticos y violentos.

Este artículo adelanta algunos elementos conceptuales y teóricos que orientan una investigación cualitativa en desarrollo. Se intenta precisar relaciones causales en el comportamiento de la población que tiene una relación más directa con la minería ilegal. Las hipótesis planteadas están “guiadas por teorías” (sobre el desarrollo, la renta, el régimen político y la sociedad civil) e intentan ser consistentes con los datos estadísticos recurrentes en los estudios a los que se ha tenido acceso. Esta investigación se sitúa en un vacío encontrado en la mayoría de los estudios. Estos poco dicen sobre las relaciones sociales y políticas constitutivas del fenómeno de la minería ilegal. Falta, sin embargo, la confrontación de las hipótesis aquí planteadas con estudios de caso que precisen relaciones y comparaciones que permitan comprobar la formación y operación de “configuraciones causales” (Ragin).

Hay un supuesto en este trabajo ya sugerido en el título: la sociedad civil no es homogénea. Sus atributos han cristalizado en algunas partes más que en otras. Hay “regiones” de la sociedad civil donde es evidente su existencia y desarrollo, trátese de una capital departamental o una población menor como la de Cajamarca enfrentando una gran empresa minera en una “consulta popular”. Pero también hay barrios de grandes urbes y muchas zonas rurales donde poderes fácticos, muchas veces violentos, ahogan las posibilidades deliberativas y decisorias de la población y con ello el surgimiento de la sociedad civil. En estos sitios, dentro de múltiples límites y para garantizar una adaptación funcional, se cumple con rituales electorales y aparentemente puede existir lo “comunal”: junta de acción comunal, organización de fiestas tradicionales, reuniones de padres de familia en la escuela, etc.

Recurriendo a un enfoque multicausal se relaciona la expansión de la minería ilegal con factores coyunturales y estructurales del desarrollo económico colombiano y con factores políticos relacionados con deficits de democracia (régimen híbrido).

1.2 Partes del artículo

En este artículo, a continuación de esta introducción, se **contextualiza** el desarrollo de la minería ilegal mecanizada situándolo dentro del régimen político colombiano y el modelo de desarrollo vigente. Una revisión del **estado del arte** permite ver cómo ha sido presentada esa contextualización. Posteriormente se precisan **categorías** sociedad civil y renta minera a nivel general. En los **resultados** encontrados se determina la concreción de esas categorías en la coyuntura nacional. Finalmente se presentan algunas **conclusiones** provisionales.

2. Contexto político

Entender el régimen político colombiano como un régimen híbrido que combina características contradictorias (Zinecker 2007) permite situar el fenómeno de la minería ilegal mecanizada pero también de la política minera en una perspectiva más amplia y fructífera para el análisis. Así mismo este concepto permite comprender mejor la problemática de la “Captura del Estado” (Garay) que está presente en experiencias como el paramilitarismo, la parapolítica y otras formas paraestatales sin las cuales la extensión y naturalización de la minería ilegal mecanizada serían imposibles. Pero el régimen híbrido es también

escenario de conflictos o al menos tensiones entre diversas dimensiones de la realidad socioeconómica y de procesos políticos contradictorios donde pueden alterarse relaciones aparentemente fluidas como sucedió con el manejo de Uribe al paramilitarismo especialmente en el abrupto paso de la negociación a la extradición de sus jefes a Estados Unidos (Gamboa 2009).

Un régimen híbrido produce tanto a un Uribe como a un Santos, tanto una expansión de la minería ilegal como su control.

La apertura política del sistema en 1991 coincidió con la “apertura económica” que favoreció un modelo basado en la exportación de materias primas. Con la “apertura económica” y la desregulación laboral se esperaba incentivar la inversión extranjera no solo en el sector primario y de los servicios sino también en la industria. En realidad la “apertura” produjo desindustrialización. La inversión extranjera se interesó ante todo por la minería. El auge minero exportador (carbón, petróleo, níquel, y en menor medida oro) compensó en las arcas del Estado la disminución de las rentas de la exportación cafetera. Pero el empleo que se perdió al eliminarse la protección a la industria y la agricultura no se pudo recuperar con la celeridad necesaria mediante el desarrollo de otros sectores. La acumulación de capital se va a originar en gran parte el narcotráfico. Otros sectores aprovechan la posibilidad de captar las regalías del auge exportador por la vía de contratos con el sector público para la ejecución de obras y prestación de servicios. En torno a la contratación, a la privatización de empresas del sector público y la actividad gubernamental y partidista, se desarrollaron diversas formas de corrupción. En este contexto y contando una alza sostenida del precio internacional del oro, se disparó la minería ilegal que también aprovechó vacíos en la normatividad y debilidades de la institucionalidad en la cuestión minera.

En este tiempo se consolida la minería ilegal mecanizada. Se realizan inversiones de origen oscuro para la importación de maquinaria pesada y mercurio y su traslado desde los puertos marítimos hasta las zonas auríferas. Otra parte de la inversión (en forma de sobornos y participaciones) se destinó a la construcción de redes sociales y al acceso a la información para determinar el sitio donde se iba a establecer la explotación.

Con el gobierno de Santos y ya estando consolidada la minería ilegal, se vivió una apertura política que se pudo palpar en los centros urbanos y de manera mucho más débil en algunas zonas rurales. El campesinado y los mineros artesanales de la Costa del Pacífico fueron contactados

por diversas instituciones oficiales que intentaban desarrollar políticas públicas relativas al conflicto armado y su solución política. Para muchas poblaciones aumentó su capacidad como interlocutores en temas como restitución, legalización de territorios ancestrales, desplazamiento y paz. A las regiones de la minería tradicional e ilegal también llegaron instituciones y hasta ONGs con propuestas de formalización y de desarrollo de una minería sostenible. En los sitios donde desapareció o al menos disminuyó el conflicto armado, estas interlocuciones han jalonado la emergencia de comportamientos de sociedad civil pero más de cara al conflicto y la delimitación de territorios ancestrales y no tanto frente al tema de la minería.

La producción, el precio y por lo tanto la renta recibida por el Estado y los mineros es altamente sensible a situaciones internacionales como las mencionadas por el Ministerio de Minas para explicar la caída de la producción y la cotización entre 2012 y 2015:

Otros factores que explican dicha disminución son el decrecimiento de las reservas de oro de China; el incremento de la liquidez de emergencia disponible para los bancos griegos; los volúmenes que se están manejando en el mercado debido a que China e India han reducido la demanda, lo cual ha generado una sobreoferta en el mercado del oro; la presión a la baja del precio del oro papel; además del incremento de las reservas por parte de Rusia durante .2014, uno de los mayores productores. También, los expertos atribuyen esta caída al crecimiento económico de Estados Unidos y al incremento en la producción de China, que no solo es el primer productor de oro sino el mayor consumidor mundial. (Min. Minas 2016, 51).

Entre los factores políticos tenidos en cuenta para contextualizar la minería ilegal mecanizada se incluyen la desinstitucionalización de una de por sí débil presencia del Estado en amplias zonas del país, el conflicto armado interno y la “captura” y/o “Reconfiguración Cooptada del Estado”, llamada también “parapolítica” promovida en gran parte por elites regionales tradicionales pero también por nuevos ricos provenientes del narcotráfico.

3. Estado del arte

En centro de investigación Fedesarrollo de Bogotá ha acompañado el

auge minero colombiano con informes anuales e investigaciones puntuales (Cárdenas 2008, Martínez 2012, Perry 2009 y 2012). En términos generales los estudios de Fedesarrollo coinciden con la estrategia minera oficial pero descubren en ésta aspectos criticables o que han sido descuidados; consideran que la “maldición de los recursos” se puede evitar con políticas públicas adecuadas y buenas instituciones, entendidas estas en el sentido más restringido como órganos de la administración pública. Por otra parte, estos estudios presentan tipologías de la actividad minera no solo con criterios jurídicos sino incluyendo un conjunto de variables (tecnología, capital, crédito, legalidad, etc.) que tienen distintos valores en los diversos tipos de minería permitiendo así una comparación con fines analíticos. Otro aporte importante de Fedesarrollo se refiere a investigaciones sectoriales sobre los “encadenamientos” productivos hacia “adelante” y hacia “atrás” de los diferentes minerales. El oro está en el nivel más bajo, prácticamente sin ningún encadenamiento productivo hacia adelante y poco hacia atrás.

La “pequeña minería” latinoamericana y sus diferenciaciones como empresa constituye el tema principal del trabajo de Chaparro (2000) centrado en Perú. En Colombia análisis con este énfasis tuvieron que esperar pues por un tiempo se tomó la minería informal (sin mayores diferenciaciones) como un polo opuesto y necesario frente al papel dominante de la gran minería transnacional.

El sentido crítico fue dirigiéndose hacia otros aspectos. Así, Duque Gómez (2010), desarrolló una evaluación crítica de la política ambiental colombiana y de la estrategia exportadora. Guillermo Rudas (2011) al analizar el proceso de titulación de áreas de exploración bajo el gobierno de Uribe consideró que había un favorecimiento exagerado de la inversión extranjera al lado de deficiencias en la protección del ambiente. La ONG Peace Brigades Colombia (noviembre 2011) había publicado un análisis en el que se cruza la problemática de violación de derechos humanos con la expansión de la gran minería pero también con minería ilegal/informal. Esta última también es acusada de afectar el medio ambiente y las poblaciones vecinas.

Varias investigaciones señalan problemas ocasionados por la minería ilegal/informal en la minería tradicional de los afrocolombianos en el Chocó (Project Gomian. 2011). El movimiento ecológico al plantear la defensa de los ríos, tocó el tema de la minería ilegal de aluvión. En contraste, el marco de la crítica a la gran minería no surgió ninguna alerta sobre peligros ecológicos

de la pequeña y mediana minería ilegal.

Desde instituciones del Estado central también se han desarrollado investigaciones sobre la ilegalidad en la minería del oro (Defensoría del Pueblo 2010, Contraloría 2013). Una gran parte de los municipios donde se desarrolla la “minería de facto” se vuelve a encontrar en estudios sobre el paramilitarismo y el conflicto armado (López, 2010).

Aquí corresponde mencionar entre otros el libro “Y refundaron la patria” (Lopez 2010) que causó mucha sensación en Colombia al revelar el fenómeno de la “parapolítica” como configuración política regional surgida de la alianza de políticos locales y grupos paramilitares o criminales. Esta investigación estuvo orientada por el concepto de “Captura del Estado” de Luis Jorge Garay (2008) que posteriormente fue utilizado para un estudio comparativo de Colombia y México.

En el libro “La minería en el posconflicto. Un asunto de quilates” (Valencia, Riaño, 2017) se recopilaban datos de conflictividad social según los cuales la minería ilegal del oro, aunque participa de la mayor parte de la producción nacional de ese metal, genera menos de un 15 por ciento de los conflictos pero no se especifican sus características. La gran minería ha motivado en cambio el 85 por ciento de la conflictividad siguiendo un modelo reconocible de movimiento cívico que desemboca en “consulta popular”. Los autores introducen el concepto de acuerdo social (“diálogo nacional minero-energético”) sobre producción, regalías y desarrollo sostenible que tendría como punto de partida las regiones y la concertación entre empresas, comunidades y gobierno.

4. Marco conceptual

4.1. Concepto de sociedad civil

Hay diversos enfoques referidos a la sociedad civil empezando por la clásica distinción de un área de actividad de grupos sociales, que harían de contrapeso al Estado. Esta definición se acerca al enfoque neoliberal o al anarquista en la medida en que proponen una disminución del peso del Estado. Otra definición concibe la sociedad civil como el conjunto de actividades públicas que ocupan un espacio entre Estado y Economía y que por lo tanto puede presionar “correcciones” en ambas direcciones. La

imagen de la persona varía así mismo entre el “individuo egoísta” interesado en aumentar su beneficio o el ciudadano altruista y comprometido en asuntos públicos. Esta última imagen es la que corresponde a una sociedad civil que ejerce una función normativa frente al Estado o la economía.

De sociedad civil se habla entonces según el contexto pero también dependiendo del peso relativo de sus componentes. El papel normativo que mencionamos puede mantenerse como un “correctivo” dentro de los límites del sistema imperante y una situación así llevó a Marx a afirmar que la sociedad civil es la sociedad burguesa. Algunos autores como Gramsci o más recientemente Habermas han señalado la posibilidad de que en el seno de la sociedad civil se estimule la construcción de alternativas puntuales. La sociedad civil, en el contexto del Tercer Mundo, tendría entonces una función democrática e incluso sería un factor de impulso a un desarrollo económico regulado (Howell / Pearce 2001). Se trata de procesos deseados, es decir, organizados conscientemente aunque pueden tener resultados no buscados.

Para Habermas el área de la sociedad civil incluye;

- a. Un conjunto de derechos establecidos frente a los cuales los ciudadanos reclaman su cumplimiento y
- b. Movimientos sociales que son una fuerza innovadora que toma forma en torno a conflictos recurrentes o de reciente aparición.

La oposición a los proyectos de la gran minería que oscilan entre el rechazo o modificaciones a los mismos constituyen aquí un ejemplo de formación de un área de la sociedad civil que llena las dos condiciones mencionadas y que se expresan en los 179 conflictos (Valencia 2017, 9) que han enfrentado comunidades y la opinión pública nacional con proyectos minero-energéticos. Al tomarlos como ejemplos de expresiones de sociedad civil no se postula que se mantendrán en la forma actual. La alteración del marco legal con las limitaciones impuestas recientemente a las “consultas previas” indudablemente que colocan el conflicto frente a nuevas posibilidades de desarrollo.

En Colombia fue muy importante un enfoque que eludía el tema de la sociedad civil como tal y que enfatizaba en el papel revolucionario de los movimientos sociales. Estos estarían más allá de un marco estatal y de una acción político partidista (Fals 1993). Al suponer que cada movimiento social

estaba o podía estar en oposición frontal al Estado se debilitó la confrontación en términos de formulación de políticas públicas alternativas. Ahora hay un consenso sobre la necesidad de confrontar propuestas pero persisten grandes vacíos en temas como la minería ilegal y la situación precaria de la minería tradicional.

4.2. Comunidad y Sociedad civil: encuentros y distanciamientos

En el análisis que estamos realizando es determinante el hecho de que los 179 conflictos situados en el sector minero-energético registrados por Valencia y Riaño (2017, 9) tienen una expresión local y nacional. Por otra parte la defensa de los ríos afectados por la minería de aluvión y por la contaminación con mercurio se desarrolla más en una escala nacional que a nivel local. Esto porque en las zonas de la minería no regulada y donde se usa sin control el mercurio, no hay una respuesta comunitaria normativa. Esta falta de un “correctivo” local a la actividad minera ilegal y más bien la adaptación a ella, llevó a que una investigación impulsada por Naciones Unidas concluyera que:

“De acuerdo con la percepción del UPAM se destaca que a pesar de que la población (del Pacífico, nota del autor) reconoce los efectos adversos que trae la explotación de oro; considera que la actividad debe seguir operando en el territorio. Este resultado puede obedecer principalmente a dos factores: (i) la actividad minera se ha convertido en la principal fuente de ingresos; convirtiéndose en un renglón representativo en la economía de la región y (ii) existen otras fuentes potenciales de ingreso que no presentan articulación funcional a mercados.” (UNDOC (Mayo 2018) Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de la observación remota 2016, 102)

Las comunidades tradicionalmente ligadas a la explotación del oro de aluvión en la Costa del Pacífico son en gran parte de poca población y siguen patrones culturales que les han ayudado a su identidad y permanencia. La distribución de su actividad productiva abarca no solo la minería sino también y en diversas proporciones la agricultura, la pesca y selvicultura. En algunas regiones, además de las actividades mencionadas, coexisten la actividad minera ilegal o informal con cultivos ilícitos.

El mapa de la minería aurífera de aluvión muestra que ella ha sido llevada a cabo por múltiples tipos de explotación que responden a comunidades tradicionales, pequeños mineros, que por otra parte son en su mayoría ilegales

y frente a los cuales el gobierno ha intentado hacer avanzar programas de formalización sin mayor éxito.

La producción aurífera tradicional en último término va destinada a un mercado mundial al cual se llega mejor si hay aumento de la eficiencia productiva. En cambio la agricultura tradicional destinada al autoconsumo y si acaso a los mercados locales puede en cierta medida mantener sus rutinas productivas. El auge de la minería ilegal se manifestó ante todo en la introducción de maquinaria costosa financiada con capitales ilegales. Esto provocó tensiones y alteraciones en el comportamiento comunitario. A corto plazo las máquinas al remover riveras y lechos han aumentado las posibilidades de los mineros más pobres. A mediano plazo serán estos los que tendrán que soportar el daño a la ecología y a la economía regional.

La minería ilegal mecanizada, con su mayor rendimiento, puso de presente ante los mineros tradicionales los límites de sus formas de producción. Irónicamente por mandato de la OIT (1989) y de la Constitución de 1991- las comunidades afrocolombianas del Pacífico acababan de recibir (lo mismo que los indígenas) la garantía de respeto a la propiedad colectiva sobre sus propios territorios como pueblos ancestrales.

En términos de poder, detrás de la minería ilegal creció una fuerza nueva y extraña no ya de un minero sino de un inversionista anónimo dueño de un poder fáctico que se agregaba al que ya tenían los grupos armados ilegales y los narcotraficantes.

Por otra parte, la institucionalidad estatal es precaria y desintegrada. La misma institucionalidad política (sobre todo el partido liberal) ha influenciado desde hace varias generaciones esas comunidades pero sin garantizarles una vida democrática y menos bienestar. La corrupción y el clientelismo son también parte del paisaje. Las juntas de acción comunal y los consejos comunitarios han propiciado actividades asociativas y asamblearias que de por sí no se pueden identificar como el surgimiento de una ciudadanía libre aunque sí han posibilitado en casos puntuales ventilar asuntos comunitarios y asumir posiciones ante otros actores. Diversas políticas públicas han demandado y posibilitado una interlocución entre comunidades tradicionales y el Estado.

Las comunidades se adaptan a la minería ilegal mecanizada después de que han tenido que aceptar otras situaciones complicadas derivadas de la

agudización del conflicto armado y que coincide con el viraje de la política económica oficial hacia un modelo neoliberal y el estímulo a la inversión extranjera.

La subida del precio del oro en el mercado internacional entre el 2000 y el 2012 sucedió cuando la mayor parte de la producción colombiana corresponde a pequeñas unidades productoras mineras sin títulos ni permisos. Otra parte correspondía y sigue correspondiendo a la producción tradicional de comunidades afrocolombianas.

Mientras que en otras regiones de minería de veta comenzaron a tramitarse grandes proyectos por parte de empresas mineras transnacionales y aparecían movimientos de resistencia, a la región del pacífico llegó el fenómeno de la minería ilegal de aluvión cuyos inversionistas son desconocidos pero sus operadores muchas veces tenían relaciones previas con algunas comunidades tradicionales. Por otra parte se ha formado una población minera “flotante” que llega por un tiempo a trabajar alrededor de algún proyecto ilegal. La foto clásica es la de grandes excavadoras amarillas rodeadas de mineros que trabajan prácticamente con las manos.

Hasta aquí se han registrado factores que dificultan la formación de ciudadanías libres y de colectivos con capacidad de decisión y otros que explicarían la ausencia de protesta local contra los daños de la minería ilegal mecanizada. Habría entonces comunidad pero no sociedad civil y esas comunidades tradicionales estarían por fuera del movimiento ecológico que cuestiona el daño a los ríos y el uso del mercurio. Ahora es necesario anotar los factores que operan en sentido contrario.

4.3. Empoderamiento de comunidades por factores diferentes a la minería

A los factores que inciden en la “aceptación” por parte de las comunidades de la nueva minería ilegal, habría que contraponer factores que inciden en el empoderamiento de ellas y en el desarrollo de preocupaciones ecológicas.

Fuera de las políticas públicas y actitudes favorables de la comunidad internacional hay un factor cultural poco valorado que tiene que ver con la diáspora del Pacífico que en primer lugar se dirige a las ciudades del occidente colombiano. Se trata de migrantes que no rompen los lazos con sus comunidades de origen. Si por un tiempo el motor de la migración fue la búsqueda de

oportunidades laborales, posteriormente el desplazamiento provocado por el conflicto armado forzaría acciones colectivas, diálogos con otros sectores sociales e interlocución con el gobierno. De esa migración surgieron ya miles de estudiantes de diversos niveles que también se confrontan con diversas temáticas relacionadas con problemas sociales y políticos incluyendo el de la minería (Ej.: Sostenibilidad-Semana, 2018). Aunque no hay estudios empíricos sobre la retroalimentación con información e ideas por parte de los afrocolombianos migrantes hacia las comunidades que permanecen en las regiones, se puede suponer que está presente y que se potenciará con el fin del conflicto armado.

En el caso de Cali, esa migración favoreció el establecimiento del Festival Petronio Álvarez desde mediados de los años noventa. Es evidente que la expresión cultural del Festival interpela no solo a una gran población de migrantes sino también a amplias capas de la población caleña y de turistas que aprecian los grupos artísticos provenientes del pacífico. En cuanto al mensaje, es evidente que incluye conscientemente una reivindicación social. Esta es una característica que comparten tanto los grupos de música y danza de las comunidades como los grupos de origen propiamente urbano donde algunos músicos migrantes juegan un papel fundamental.

El horizonte de las comunidades se está transformando en la medida en que ellas adquieren características de comunidad “glocal”. Las alianzas puntuales de mineros tradicionales con la minería ilegal mecanizada constituyen solo una de las dimensiones que toma el acomodo en la modernidad por parte de las poblaciones del pacífico.

Seguramente que no se va a encontrar comunidades tradicionales que en una relación idílica con la naturaleza se limiten a subsistir en condiciones precarias con actividades económicas tradicionales basadas solo en la fuerza humana. El auge de los cultivos ilícitos en las mismas zonas de la minería tradicional revela que las poblaciones locales están urgidas de aumentar sus ingresos monetarios.

Algunas iniciativas ecológicas que tematizan la situación de los ríos, la minería y el uso del mercurio están echando raíces en áreas urbanas de la propia costa pacífica. Sin embargo, muy pocas iniciativas proponen transformar el panorama económico de la región o al menos ordenar la minería de manera más eficiente y sostenible. La todavía débil campaña por la eliminación del mercurio tiene un complemento en otra que promueve en el exterior la venta de oro “limpio” y que depende de la buena voluntad de algunos importadores

Europeos que pagan un precio más alto.

La política frente a la gran minería, sea de estímulo, regulación o freno, no toca para nada la preocupante situación de la minería de aluvión del Pacífico. Lo que sí se puede esperar es que los conflictos y movimientos en torno a la gran minería de socavón estimulen a las comunidades del Pacífico a discutir una política de desarrollo regional integral y sostenible.

4.4. Concepto de renta

Recientes desarrollos del concepto de renta en una perspectiva global han sido motivados por el debate sobre la “maldición de los recursos”. La renta es un flujo de pagos del norte al sur por un producto escaso y/o no renovable y es captada por una oligarquía tradicional o por un sector hegemónico de más reciente formación. Hay una relación entre el control o acceso a la renta por un lado y el control del Estado por otra. Para autores como Elsenhans (2009) la renta tiene unas implicaciones sociales y políticas y en general en el modelo de desarrollo, que son muy diferentes a las de la ganancia capitalista derivada de la producción industrial. En otras palabras: la industrialización capitalista no ha sido producto de rentas sino de aumentos de productividad y creación del consumo de masas. Hay países capitalistas industrializados que disponen de rentas como Canadá y Noruega pero no es fácil encontrar ejemplos de industrialización promovida por economías rentistas. La modernización emprendida por China no se financia con exportaciones de bienes primarios sino con exportación de manufacturas y la política económica tiende a poner el mercado (consumo) interno como motor del crecimiento.

Por el momento podemos decir que para los sectores hegemónicos colombianos es necesario tener el control sobre toda la renta ligada a productos primarios incluida la derivada de la minería ilegal del oro. Ese control supone que el Estado debe obligar a todo el sector minero, incluida la pequeña producción a pagar regalías. Por otra parte las economías ilegales de la coca y el mismo oro constituyen una renta “difusa” donde intervienen actores que no participan en la centralización y control de las rentas legales.

Al considerar la vía de desarrollo colombiana, Heidrum Zinecker toma el concepto de renta y lo aplica al periodo marcado por las exportaciones cafeteras, especialmente en el periodo cubierto por el Pacto Cafetero, pacto de cuotas y precios explicable por las condiciones de la Guerra Fría

que coincidente con el modelo de sustitución de importaciones. El régimen político que corresponde a este modelo es un régimen político híbrido que combina elementos autoritarios pero también democráticos.

Zinecker introduce un factor clave para explicar el proceso político colombiano y es de “auto-desoligarquización” de la clase dirigente. Este proceso se da en la medida en que se evoluciona por imperativos sistémicos pero también en la medida en que se desarrolla un proceso de aprendizaje. Se trata del tránsito de la oligarquía cafetera tradicional hasta la conformación de los grupos financieros actuales. Este proceso estuvo libre de una ruptura antioligárquica. La hegemonía se preservó en la medida en que no solo hubo evolución por imperativos sistémicos sino porque al menos un sector de la oligarquía fue capaz de impulsar coaliciones con sectores no oligárquicos. Todo esto ha dificultado a las fuerzas contestatarias la constituir un bloque mayoritario antioligárquico.

Pasando a una escala más reducida, vemos que en el caso de la minería los sectores hegemónicos no solo tienen una gran apuesta en la inversión extranjera sino que con la política de formalización tienen espacio de maniobra frente a los sectores mineros tradicionales e informales. Las fuerzas políticas alternativas tratan de impulsar una política “nacional” enfrentada a la gran minería sin que quede muy claro cómo debería ser esa minería nacional.

4.5. Renta difusa y renta de “cluster” (concentrada).

En la explotación de recursos naturales no renovables encontramos, siguiendo a Brunnschweiler y Bulte (2009), al menos dos tipos de rentas que participan de entramados políticos diferentes:

1. Rentas centralizables que provienen de determinados “cluster” de recursos naturales (petróleo, carbón, níquel y oro de la gran minería en el caso colombiano) y que van de la mano de una gran influencia política. Aquí los inversionistas negocian directamente con el Estado.
2. Rentas que provienen de recursos que el mismo autor califica de “dispersos” (como sería en nuestro caso las explotaciones ilegales de oro y los cultivos de coca) que producen rentas dispersas. Según Brunnschweiler y Bulte (2009) y partiendo del supuesto de la legalidad, los actores ligados a estos recursos tienen menos influencia

política ante el Estado central (por lo mismo que los cuerpos de representación local tienen menos influencia).

En el caso de la explotación ilegal de oro, diversos actores negociaron entre sí a nivel local desconociendo o contraviniendo al Estado y destrozando o manipulando la institucionalidad local y regional. Sin embargo, en determinadas condiciones (como parece ser actualmente) los propietarios de los establecimientos mineros ilegales pueden considerar que el costo de la ilegalidad es mayor que el de entenderse con el Estado.

Las rentas que generan los recursos dispersos son casi en su totalidad apropiadas por actores legales e ilegales con buenas relaciones con las elites regionales cuando no pertenecen a ellas. Sin embargo, en el caso del oro, ciertas tradiciones han facilitado el acceso de sectores populares (como las comunidades de afrodescendientes de la Costa Pacífica) a la extracción. La minería ilegal mecanizada por su parte no utiliza mano de obra asalariada pero sí combina distintas formas de producción asociando en muchos casos a gente que trabaja “independientemente” con métodos artesanales.

5. Resultados

5.1. Ausencia de Estado: implicaciones

La rápida extensión y la permanencia de la minería ilegal fue posible por la ausencia o debilidad del Estado, la presencia de grupos armados, la complicidad o participación directa de elites locales y un gran desempleo y pobreza rurales. Para enfrentar el conflicto armado interno el Estado central, especialmente durante la era del presidente Uribe (2002-2010), se apoyó de esas élites regionales, incluso de las nuevas élites emergentes apuntaladas en el narcotráfico. A diferencia del compromiso internacional de combatir los cultivos ilícitos (coca, amapola, marihuana) y el narcotráfico, en el caso de la minería ilegal el Estado colombiano (y no solo en el nivel de Alcaldes de municipios mineros) pudo ser tolerante incluso a pesar de que allí llegaron dineros mafiosos especialmente para la compra de maquinaria. Los empresarios mineros ilegales, animados por el alza del precio internacional, fueron capaces de adaptarse a las condiciones generadas por el conflicto armado incluyendo las exigencias de los grupos armados ilegales. El oro funciona en la minería ilegal como un recurso disperso que genera una renta difusa no controlada por una oligarquía nacional central.

5.2. Formalización como alternativa

El viraje de la minería ilegal hacia la “formalización” como respuesta a la política impulsada por el gobierno del presidente Santos fue un intento de fortalecer el Estado central y de limitar la autonomía de las elites locales así como al tiempo que se debilitaba los grupos guerrilleros. Las elites nacionales modernizantes buscan ampliar su base política y social en las zonas rurales y a la vez intentan hacer compatible la pequeña minería con la minería transnacional que es clave para la financiación del gasto público. La renta de la pequeña minería “formalizada” seguirá siendo “difusa” pero intervenida centralmente para eliminar la participación de grupos armados ilegales, eliminar también la apropiación, vía corrupción, por parte de miembros de las elites locales y en cambio racionalizar y someter al control institucional la transferencia de regalías a las localidades. La “formalización” implica el cumplimiento de ciertos estándares ecológicos centrados en la eliminación del uso del mercurio mediante un cambio tecnológico para lo cual el Estado tiene un programa que incluye subsidios. Esta es una de las respuestas del Estado ante las preocupaciones ambientalistas que ganan cada vez más apoyo entre la población. La “formalización” sin embargo no incluye hasta el momento ninguna medida de empoderamiento del trabajo asalariado o a destajo de los trabajadores vinculados a la mediana y pequeña minería que seguirían estando muy por debajo de las condiciones laborales de los trabajadores de la gran minería.

5.3. Engranajes de la política minera

En el programa del gobierno de Santos la inclusión funcional de la pequeña minería no fue una medida aislada sino que en cierto sentido fue un complemento de varias políticas frente al campesinado en tanto víctima de la violencia. Esta inclusión de la pequeña minería intenta ser la otra cara del fomento estatal de la gran minería transnacional.

Esa inclusión vía “formalización” comprende también el ofrecimiento de seguridad a la producción artesanal de oro de ciertas comunidades de afrodescendientes y la expedición de títulos mineros a comunidades indígenas.

Más allá de su situación legal, hay una crisis que afecta a la producción artesanal y no hay una política para impulsar el cambio tecnológico (Camacho, 2018). Es cierto que hay algo en dirección a la sustitución del

mercurio pero no está claro qué tipo y qué nivel de mecanización se considera apropiado en la minería artesanal.

5.4 Rentas y coaliciones de clase: el antecedente del café

Una aproximación histórica al modelo de desarrollo económico colombiano revela que en el pasado, también han existido formas de apropiación compartida de la renta que han jugado un papel estratégico. Este fue el caso de las relaciones entre la oligarquía cafetera y los pequeños propietarios desde la fundación de la Federación de Cafeteros y hasta el final del Pacto Internacional del Café. Otra cara de la coalición iniciada por la oligarquía cafetera tenía que ver con la política cambiaria que mientras el precio externo del grano fue relativamente estable el interno se podía optimizar así fuera a costa de afectar (vía devaluación) otros sectores. Por otra parte, se puede decir que hubo una cooperación de la oligarquía cafetera con el modelo de la industrialización por substitución de importaciones. En Antioquia en el siglo 19 y comienzos del veinte, la pequeña minería se acopló con el desarrollo de una agricultura de pequeños propietarios y facilitó el inicio de procesos de industrialización. Sin embargo, todas estas relaciones fueron en último término controladas por sectores oligárquicos que se modernizaron (autodesoligarquización según Zinecker) y que han realizado procesos de aprendizaje político. Es muy difícil encontrar una continuidad entre esos procesos del pasado y las propuestas actuales que parecen no tener un norte claro salvo el financiamiento de infraestructura.

5.5. Relaciones sociales y políticas regionales intactas.

Un proceso de minería ilegal mecanizada y generación de renta difusa se inicia con una inversión de capital que cubre la importación y transporte de maquinaria y mercurio, una cadena de sobornos a las autoridades locales y seguramente de pagos extorsivos a grupos armados ilegales. Ni el combate a la “minería criminal” ni la política de formalización tocan las relaciones sociales y políticas que facilitan la ilegalidad. Para exportar oro de origen ilegal, intervienen muchas veces empresas “registradas” que en realidad son fachadas para realizar diversos trámites burocráticos fraudulentos (Ávila, 2017). No hay un plan oficial para poner al descubierto esos entramados.

5.6. La renta ilegal es una relación social

La minería ilegal aparece como la apropiación sistematizada de una

renta “dispersa” por parte de actores que, en las últimas tres décadas, han construido configuraciones políticas a nivel regional, ignorado o violado de distintas maneras la normatividad vigente.

La minería ilegal concentra un conjunto de relaciones sociales jerarquizadas a nivel de la propiedad, la producción, la comercialización y la distribución de la renta pero también de relaciones diferenciadas con el entorno. La minería ilegal se ajusta a determinadas alianzas de clase a nivel regional que mediatizan la presencia del Estado.

Conclusión

La minería ilegal colombiana es en gran medida un subproducto del conflicto armado interno. La inversión que ha demandado, por demás llena de riesgos e imprevistos, canalizó recursos acumulados en el sector del narcotráfico. Para los actores armados ilegales ha sido una importante fuente de financiación. La producción ilegal de oro no fortaleció directamente a una oligarquía central e incluso ha constituido un desafío permanente al Estado pero ha tenido efectos indirectos muy importantes y paradójicos. Por un lado, como fuente de divisas, ha contribuido a mantener el régimen político y el funcionamiento de las estructuras sociales y económicas colombianas, así sea en una escala inferior a la del carbón y petróleo. Por otra parte, como generadora de una renta “difusa” ha propiciado un ingreso, así sea precario e inestable, a sectores populares vinculados a la extracción artesanal que acompaña a las explotaciones ilegales mecanizadas.

La fase de “formalización” de la minería ilegal potenciaría la funcionalidad de la pequeña y mediana minería en una fase en la que se fortalece el proyecto de la gran minería moderna, la gran apuesta de las élites colombianas.

La problemática propia de las rentas difusas involucra actores de diverso orden. Este es un terreno propicio para que las relaciones de fuerza reemplacen las relaciones institucionalizadas y por lo mismo hay un margen amplio para los acuerdos ilegales. El Estado intenta conquistar un espacio en esas constelaciones regionales pero también sectores de la sociedad civil de inspiración urbana, por ejemplo, movimientos ecológicos que al menos por un tiempo tienen que actuar desde “afuera”.

Los procesos políticos, el desarrollo de la democracia y de la misma sociedad civil están marcados por un desarrollo desigual en un país colmado de heterogeneidades y de hibridaciones como Colombia. Las transformaciones culturales y económicas de las comunidades del pacífico recorren una ruta dispareja y pedregosa. Sin embargo estas comunidades ya no viven en un aislamiento sino que, al menos las comunidades mineras, pasaron a ser “glocales” y han sido arrastradas a procesos políticos nacionales (conflicto y posconflicto) y económicos globales. Este cruce de procesos implica que ninguna pretendida solución nacional en materia de desarrollo (como la gran minería) puede ignorar la necesidad de una política pública que encare la realidad regional (como la minería pequeña e ilegal). Esta constatación vale también en sentido contrario: difícilmente puede haber soluciones regionales al margen de políticas nacionales.

Hay entonces múltiples factores que propician actitudes deliberantes y decisorias en las comuniddes mineras tradicionales pero que no comienzan por tematizar la minería propiamente sino otros aspectos de la realidad social como los relacionados al conflicto armado. Sin embargo, si aumentan las posibilidades de paz, la agenda de las comunidades tiene que incluir el tema de su subsistencia económica y con ello de la minería con sus pros y contras.

Por el momento las comunidades mineras no están recibiendo ninguna propuesta de política minera diferente a la oficial. Esta falta de alternativas retarda también el surgimiento de comuniddes deliberantes que son la base de la sociedad civil.

Referencias Bibliográficas

ACM (2018). Asociación Colombianas de Minería, Congreso Nacional 2018.
En: <http://www.acmineria.com.co/CongresoACM-2018>. Última visita:
20.06.2018.

Ávila, Ariel (2017): *Dónde está Uber?* En: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/donde-esta-uber>. Última visita:
28.11.2017.

Brunnschweiler, C./Bulte, E. (2009): Natural Resources and Violent Conflict. In:
Oxford Economic Papers 61: 651-674

Camacho, (2018). Políticas públicas renovadas o nuevas políticas públicas: una
lectura práctica sin pretensiones de cientificidad. En M. Camacho-Celis,
A. Silvera-Sarmiento & M. Oliva-Arellano (Coord.). Políticas públicas:
Renovación, innovación o transformación. Una reflexión permanente.
Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.

Cárdenas, M.y Reina, M. (2008): *La minería en Colombia: impacto socioeconómico
y fiscal*. Cuadernos de Fedesarrollo No. 25.

Centro Internacional de Toledo para la Paz (2012): *Actores ilegales y sector
extractivo en Colombia*. En: [http://www.toledopax.org/uploads/Actores_](http://www.toledopax.org/uploads/Actores_armados_ilegales_sector_extractivo.pdf)
[armados_ilegales_sector_extractivo.pdf](http://www.toledopax.org/uploads/Actores_armados_ilegales_sector_extractivo.pdf) Última visita: 12.10.2014.

Contraloría General (2013): *Minería ilegal. La explotación ilícita de Recursos
Minerales en Colombia. Casos de Valle del Cauca (Rio Dagua) y Chocó (Rio
San Juan)*. Efecto sociales y ambientales. En: [https://www.contraloria.gov.](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/198738/Separata-Mineria-Ilegal.pdf/4d3d5cbe-4bda-430a-831e-ef2f6bbf5d0d?version=1.0)
[co/documents/20181/198738/Separata-Mineria-Ilegal.pdf/4d3d5cbe-](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/198738/Separata-Mineria-Ilegal.pdf/4d3d5cbe-4bda-430a-831e-ef2f6bbf5d0d?version=1.0)
[4bda-430a-831e-ef2f6bbf5d0d?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/198738/Separata-Mineria-Ilegal.pdf/4d3d5cbe-4bda-430a-831e-ef2f6bbf5d0d?version=1.0) (Última visita: enero 20 de
2018)

Contraloría General-Dirección de Estudios Sectoriales (2016): *Formalización
de la Minería en Colom-bia 2010-2016*. Documento no oficial. En:[https://](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452120/Informe+formaliza-ci%C3%B3n+de+la+miner%C3%ADa+en+Colombia+2010+-+2016.pdf/6808405f-271f-47d6-a2bc-5f8a15ea4868?version=1.0)
[www.contraloria.gov.co/documents/20181/452120/Informe+formaliza-](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452120/Informe+formaliza-ci%C3%B3n+de+la+miner%C3%ADa+en+Colombia+2010+-+2016.pdf/6808405f-271f-47d6-a2bc-5f8a15ea4868?version=1.0)
[ci%C3%B3n+de+la+miner%C3%ADa+en+Colombia+2010+-+2016.pdf-](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452120/Informe+formaliza-ci%C3%B3n+de+la+miner%C3%ADa+en+Colombia+2010+-+2016.pdf/6808405f-271f-47d6-a2bc-5f8a15ea4868?version=1.0)
[f/6808405f-271f-47d6-a2bc-5f8a15ea4868?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452120/Informe+formaliza-ci%C3%B3n+de+la+miner%C3%ADa+en+Colombia+2010+-+2016.pdf/6808405f-271f-47d6-a2bc-5f8a15ea4868?version=1.0) (Última visita: oc-
tubre 1 de 2018)

- Chaparro Ávila, Eduardo (2000): *La llamada pequeña minería. Un renovado enfoque empresarial*. Cepal, Eclac, Santiago de Chile; <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4946/lcl1384e.pdf>
- Defensoría del Pueblo 2010: *Minería de facto en Colombia*. En: www.defensoria.org.co (última visita: 20.12.2012)
- Duque L., María Victoria (2011): *El caso de Santurbán*. Compilación del noticias y análisis 1. Minería en el Páramo de Santurbán: ¡No viable! En: <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2008/12/compilacion-el-caso-de-santurban.pdf> Última visita: 02.02. 2014
- Elsenhans, Harmut (2007): *Vorwort*. En: Zinecker, Heidrun (2007): „Kolumbien und El Salvador im longitudinalen Vergleich. Ein kritischer Beitrag zur Transformationsforschung. Mit einem Vorwort von Harmut. Baden Baden, Nomos Verlag.
- Gamboa, M. (2009): *El declive del proyecto paramilitar en Colombia*. En: *Cadernos de Estudos Las-tino-Americanos*, Universidade Fernando Pessoa, Porto, pp. 59-92
- Garay, Luis Jorge (2007): *La Reconfiguración Cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de la captura económica del Estado*. Transparencia por Colombia-Fundación AVINA, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge/ Salcedo-Albarán, E / De León-Beltrán, Isaac (2010) *Illicit networks reconfiguring states: social network analysis of colombian and mexican cases* - 1st. ed. Bogotá, Fundación Método.
- Güiza L. (2013): *La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña*. En: *DYNA*, Volumen 80, Número 181, p. 109-117, 2013. ISSN electrónico 2346-2183. ISSN impreso 0012-7353.
- Kalmanovitz, Salomón (2010) *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo LozanoTaurus, 2010, 360 pp. Isbn: 978-958-704-940-4
- López Hernández, Claudia, ed. (2010): *y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Corporación Nuevo Arco iris, Random House Mondadori, S.A., Bogotá.

Martínes, Astrid / Ortiz, Tatiana.(2012): *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia-Informe para el Sector de la Minería en Gran Escala*. En: www.fedesarrollo.org.co (última visita 09.01.2013).

Ministerio de Minas (2016): *Política Minera en Colombia. Bases para la minería del futuro*. En: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320> Última visita: 21.01.2018.

Peace Brigades International Colombia (2011) *Mining in Colombia. At what cost?* Newsletter 18, nov. 2011. En: http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111203_mining_in_colombia_web.pdf

Perry, Guillermo / Olivera, Mauricio (2009): *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. Edición Fedesarrollo. En: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/244>. Última visita: 10.12.2016

Perry, Guillermo / Olivera, Mauricio (2012): *Petróleo y minería ¿Bendición o maldición?*. Edición: Fe-desarrollo, Bogotá. En: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2905/LIB_2012_Petroleo%20y%20mineria_Completo.pdf?sequence=2&isAllowed=y Última visita: 08-12-2016

Procuraduría General de la Nación (sin fecha): *Minería ilegal. Informe preventivo*. En: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf> (Última visita: junio 20 de 2018).

Project Gomian (2011) *Small scale gold mining in Colombia*. Project Gomiam Fact Sheet; June 2011. En: <http://www.gomiam.org/content/images/stories/pdf/colombia.pdf>

Rudas, Guillermo (2011); *Minería, medio ambiente y cambio climático: una señal de alarma*. En: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1697-mineria-medio-ambiente-y-cambio-climatico-una-senal-de-alarma.html> Última visita: 15.03. 2018.

UNDOC (Mayo 2018) *Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de la*

observación remota 2016, 102

Valencia L./ Riano, A. (2017): *La minería en el posconflicto. Un asunto de quilates*.
Fundación Paz y Reconciliación PARES, Editora Géminis S.A.S., Bogota.
ISBN: 978-958-8991-61-0

Veiga, M. (1997): *Introducing New Technologies for Abatement of Global Mercury
Pollution in Latin America* - Rio de Janeiro: UNIDO/UBC/CETEM/CNPq,
ISBN: 85-7227-100-7

Zinecker, Heidrun (2007): *Kolumbien und El Salvador im longitudinalen Vergleich.
Ein kritischer Beitrag zur Transformationsforschung. Mit einem Vorwort von
Harmut Elsenhans*. Baden Baden, Nomos Verlag.

CEMENTERIO UNIVERSAL DE BARRANQUILLA: UN APORTE A LOS PROCESOS DE MEMORIA E IDENTIDAD CULTURAL

Luis-Ricardo Navarro-Díaz*
Johan Ortiz**

* Doctor en Ciencias Sociales. Docente investigador del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Americana adscrito al grupo de investigación Law and Sciences. (Barranquilla-Colombia). Correo electrónico: lnavarro@coruniamericana.edu.co

** Joven investigador Colciencias 2017 adscrito al grupo Área de Broca de la Universidad Autónoma del Caribe (Barranquilla-Colombia). Correo electrónico: johan.ortiz@icloud.com

Resumen

El capítulo propone una lectura teórica e interpretativa del Cementerio Universal de la ciudad de Barraquilla-Colombia, desde un análisis cualitativo que aborda el espacio a partir postulados originados en el discurso de la semiótica. Todo ello con el fin de identificar dicho lugar como un escenario patrimonial que aporta al desarrollo de la identidad cultural y a la memoria de la región. El estudio propone el uso y la implementación de recursos digitales como mecanismo de apropiación y significación del entorno. Entre los resultados más importantes se encuentra la posibilidad de visibilizar, a través de mapeos y cartografías, los diferentes fenómenos sociales relacionados con los imaginarios colectivos de la ciudad que construyen parte de la dinámica social de la memoria histórica de la ciudad de Barraquilla. La investigación sustenta la tesis que pensar en cementerios es pensar en sociedad, y en este sentido, en aspectos que construyen cultura y ciudadanía, lo cual exige nuevas formas de significar, desde ese tipo de lugares, el entorno social. Lo anterior, sujeto a un apartado especial sobre las consideraciones normativas o las leyes vigentes como fundamento que tributa al fortalecimiento de la identidad cultural sobre los cementerios patrimoniales en Colombia.

Palabras clave: Ciudad, cementerio, semiótica, memoria, resignificación

Introducción

Los cementerios o necrópolis son definidos como espacios ocupados por restos de antepasados o desconocidos, que en interacción con otros elementos del sistema cultural, son capaces de producir procesos de construcción de identidad en el tejido social. En este contexto, es válido decir que las dinámicas de significación pueden ser cambiantes a lo largo de la historia dado que la muerte y las tradiciones fúnebres posibilitan diversidad de interpretaciones.

De manera puntual, esta realidad se ve reflejada en la ciudad de Barranquilla, específicamente en el Cementerio Universal, fundado en el año 1870¹. En la actualidad, el cementerio atraviesa una crisis de infraestructura lo que ocasiona no sólo la pérdida de los monumentos arquitectónicos, sino la eliminación del valor semiótico de los mismos. Este camposanto se ha consolidado en un espacio de encuentro con la memoria, donde yacen, incluso, personajes que dejaron indeleble rastro en el acontecer de la literatura, las artes, la historia, la política, la industria, el comercio, entre otros aspectos más de la vida social, tanto de la región como del país.

A partir de lo anterior, la investigación rastrea las historias a través de las narrativas de la gente que hace parte de forma cotidiana de la necrópolis del Cementerio Universal, con el fin de re-semantizar los significados que construyen fundamentalmente dos procesos culturales: ‘identidad y memoria histórica’. En este contexto, “la cultura se comprende como el conjunto de todas las formas de vida y expresiones de una sociedad determinada” (Navarro, 2010, p. 25). Ahora bien, con el fin de acceder al estudio de los procesos culturales que se establecen en el cementerio, el estudio propone varios momentos.

Un primer momento abordado desde la construcción de un marco analítico como base para la interpretación. Esta tarea se propone articulada con un segundo momento de corte metodológico en donde se describe el diseño cualitativo y el enfoque etnográfico de estudio. Todo esto para sustentar la pretensión de rastrear los signos del Cementerio Universal de la ciudad de Barranquilla, y desde ellos recoger la información pertinente para sistematizar los procesos semióticos que se dan en la necrópolis escogida. Es por ello, que

¹El origen del cementerio se remonta al [...] “surgimiento –en 1867– de la Sociedad de los hermanos de la Caridad: Sociedad filantrópica, orientada a la modernización de los servicios sociales de la ciudad. Fundada por un médico masón, llamado Eusebio de la Hoz, se propone la construcción de las dos obras más emblemáticas de esa asociación: un Hospital de Caridad (creado en 1875, conocido hoy como el Hospital de Barranquilla); y “...un cementerio para el uso general de todos los habitantes sin distinción de razas, de religión, de procedencia ni por la causa de la muerte. De lo cual se deduce su significativo nombre: UNIVERSAL”. Fragmento extraído del texto ‘Tumbas de indignos: cementerios no católicos en Colombia 1825 – 1991’, por David Esteban Molina Castaño, página 397.

un tercer momento de este escrito realiza una descripción *sígnica* producto del trabajo de campo desarrollado en el cementerio. Para finalizar se ofrece un ejercicio de síntesis analítica e interpretativa de los fenómenos sociales hechos signos, que consolida el discurso hermenéutico de la investigación. Ahora bien, es relevante declarar que la investigación asume el enfoque de estudio de Magariños (2007) sobre la semiótica:

Yo defiendo la tesis de que la semiótica proporciona, en este momento de la historia del conocimiento científico (o, simplemente, riguroso), un enfoque y un conjunto de instrumentos que la sitúan como un método preciso y eficaz en el campo, al menos, de las ciencias sociales (p. 1).

Asumida así, la semiótica se convierte también en una forma metodológica que ofrece elementos para estudiar este tipo de espacios de comunicación. En el caso específico de esta propuesta, se establecen unas variables precisas que permiten acompañar los procesos de producción e interpretación de las múltiples dinámicas sociales que, en este proceso asociado con un cementerio, permiten también generar un diálogo con enfoques que denotan procesos sociales e históricos clave asociados con la muerte, el espacio y los comportamientos dentro de la necrópolis.

Sin embargo, el proyecto insiste en la formación de un receptor crítico, en este caso ubicado en los habitantes de la ciudad de Barranquilla, quienes asumen la tarea de interpretar su vida y su memoria desde signos que, para el estudio en particular, pertenecen a una necrópolis. Asimismo, la investigación piensa que, en un sentido general, para producir comunicación será necesario “re-semantizar los mensajes entre los seres humanos” (Navarro, 2011, p. 171), y de esta manera construir una red de significados que emergen y son asignados desde el interior del mismo tejido social.

En el contexto del Cementerio Universal, el proceso de resignificación que se propone, a partir de este trabajo como pertinente para el fortalecimiento de la memoria histórica de la ciudad, no puede hacer caso omiso de los fenómenos de modernización y globalización que viven hoy las ciudades latinoamericanas.

En consecuencia, estos espacios, los cementerios, transitan aceleradamente hacia lugares olvidados o abandonados por la modernidad de los nuevos diseños en las construcciones urbanas; fomentando la pérdida de la memoria ante la imposibilidad de detenerse a la contemplación,

reflexión y significación de este tipo de monumentos llenos desde su arquitectura y espacio de sentidos que construyen historias. Lo anterior se puede sustentar a partir de la siguiente tesis planteada por Flores (2005):

La importancia que los pueblos dan a los bienes culturales se basa en su papel como testigo de la historia de las civilizaciones que nos han precedido. En este sentido, se convierten en objetos a estudiar y conservar con el fin de mantener viva la herencia cultural que nos pueden transmitir sobre las diferentes realidades y costumbres de nuestros antepasados. Pasan a ser testimonios que se integran en nuestra cultura, ya que la esencia de la sociedad que conocemos y disfrutamos es consecuencia de nuestro pasado (p. 3).

La pertinencia de este estudio se ubica en la posibilidad de generar procesos de apropiación de la historia y de los significados incrustados en el cementerio; siempre en dinámica con las emergentes formas de ver el mundo contemporáneo. Se trata de un ejercicio semiótico que contribuye a la apropiación de un conocimiento integrado a la cultura y a la historia, a través de las narrativas de los espacios y los actores sociales que cohabitan en él. Y es que, el Cementerio Universal se dispone como un lugar estructural en el desarrollo de la cultura de la ciudad de Barranquilla; supuesto transversal de la investigación. Con ello, se propone un ejercicio de re-interpretación y re-semantización, de manera particular, de los signos indiciales, que son perpetradores de la identidad colectiva; lo cual apunta a generar procesos de sensibilización y compromiso social en los habitantes de la ciudad, frente a los lugares que son patrimonio material e inmaterial.

Los análisis hasta ahora expuestos, no culminan sólo en una síntesis de supuestos semióticos, sino que una vez realizados estos acercamientos preliminares y teóricos en el cementerio, que propone el capítulo, la propuesta busca transitar hacia el diseño de una plataforma web interactiva. Dicho espacio virtual estará conformado desde el Cementerio Universal por árboles digitales que permiten el acceso guiado a través de la implementación de códigos QR, lo cual establece una ruta temática a través de la necrópolis. Todo esto, con el fin de aportar a la generación de nuevas dinámicas de significaciones y apropiación del entorno.

Una propuesta de impacto social, de uso de las TIC y demás herramientas digitales, que conciben a los habitantes de la ciudad, como protagonistas de nuevas significaciones. La propuesta apunta a que los ciudadanos

puedan hacer uso, desde aparatos digitales móviles, de una aplicación que les permita adentrarse en la historia del cementerio por medio de una ruta temática originada por las mismas dinámicas de significación hoy vigentes en la necrópolis. Este hecho no sólo contribuye a la apropiación del espacio como propiciador de sentido, sino que motiva al descubrimiento de nuevas redes semánticas para fortalecer el patrimonio y el imaginario colectivo de los camposantos y, desde allí, de la ciudad misma.

I. Marco referencial

La fundamentación teórica de la investigación propone un marco analítico de interpretación y se estructura a través de tres interrogantes a saber: ¿Qué es semiótica? ¿Qué estudiar de la semiótica? ¿Dónde aplicar los estudios semióticos? Sobre el primer interrogante es válido decir que Juan Magariños y Umberto Eco ofrecen elementos que coinciden con la pretensión teórica de este trabajo. Desde Magariños, la semiótica es un método de interpretación y análisis de la realidad social. Esta idea se sustenta en el texto *Manual de estudios semióticos* (2007) de la siguiente manera:

Yo defiendo la tesis de que la semiótica proporciona, en este momento de la historia del conocimiento científico (o, simplemente, riguroso), un enfoque y un conjunto de instrumentos que la sitúan como un método preciso y eficaz en el campo, al menos, de las ciencias sociales. La semiótica tiene la riqueza y la consistencia necesaria para acompañar la producción y la interpretación de sus múltiples aspectos teóricos y empíricos (p. 1).

Esta perspectiva teórica se puede relacionar con la necesidad de interpretar los espacios de experiencia cultural de las personas en su vida social. Una necesidad que insiste en la formación de un receptor crítico que interprete su propia historia, su vida, su memoria y los signos que lo constituyen. En síntesis, el capítulo hace una apuesta, que en palabras de Eco (1987) se entiende como:

[...] poner en practica lo que Barthes llamaba el «olfato semiológico», esa capacidad que todos deberíamos tener de captar un sentido allí donde estaríamos tentados de ver sólo hechos, de identificar unos mensajes allí donde sería más cómodo reconocer sólo cosas. [...] Considero mi deber político invitar a mis lectores a que adopten frente a los discursos cotidianos una sospecha permanente (p. 8).

Un “olfato semiológico”, para ver más allá de lo sensorial, sobre todo aquello que quizás con una intencionalidad indescifrada, está puesto en el entorno como algo cotidiano que debemos dejar pasar. Ahora bien, otra de las claves que ofrece Eco tiene relación con la posibilidad de estudiar el conjunto de la cultura descomponiéndola en signos, que no son más que una inmensa variedad de objetos, comportamientos y valores que se dan en la vida social; a lo que Eco (2000) aclara que:

Considerar a la cultura en su globalidad una sub especie semiótica no quiere decir tampoco que la cultura en su totalidad sea sólo comunicación y significación, sino que quiere decir que la cultura en su conjunto puede comprenderse mejor, si se le aborda desde un punto de vista semiótico. En resumen, quiere decir que los objetos, los comportamientos y los valores funcionan como tales porque obedecen a leyes semióticas. [...] Así, pues, la cultura puede estudiarse íntegramente desde el punto de vista semiótico (p. 52-53).

En razón de esto, es posible interpretar la cultura como reflejo de procesos de comunicación, es decir, en un sistema de significaciones estructuradas, que transmiten un mensaje permanente y dinámico a los individuos que conforman dicha o determinada cultura. En este orden de ideas es pertinente exponer también lo que Magariños, como autor central de la estructura teórica que sustenta el estudio, asume como semiótica:

Se entiende por semiótica: un conjunto de operaciones destinadas a explicar cómo y por qué un determinado fenómeno adquiere, en una determinada sociedad y en un determinado momento histórico de tal sociedad una determinada significación y cuál sea ésta cómo se la comunica y cuáles sean sus posibilidades de transformación (2007, p. 37).

Eco argumenta que la cultura es un fenómeno de significación y de comunicación que puede ser estudiada en su totalidad por la semiótica dado que cualquier aspecto de ella se puede convertir en entidad semántica (contenido de comunicación). Ahora bien, ¿qué estudiar de la semiótica? Para dar respuesta a esta pregunta, se puede decir que son dos los elementos básicos que se abordan en la investigación: los signos indiciales, como principal objeto de estudio; y la transformación de los signos, es decir, sus operaciones semióticas.

Las operaciones fundamentales para conocer cómo se ha producido una significación en un momento determinado y como ésta ha perdido vigencia

al transformarse, al punto de perder sentido y cobrar otro diferente para una nueva sociedad, son clasificadas por Magariños a través de tres procesos. Estos procesos muestran cómo circula un signo en la vida social, es aceptado y cambia. En este contexto, se reconoce que no puede existir semántica sin un proceso previo de sintaxis; sin embargo, hemos invertido el orden de las dos primeras etapas, estableciendo cómo el signo, primero, cobra un significado particular, se relaciona con otros y finalmente cambia:

-‘Operación semiótica de sustitución’ entre, al menos, dos semiosis, una de ellas en función de sustituyente y la otra en función de sustituida. A lo que García (2012) comenta:

Es la que asigna las formas semióticas de los valores de un determinado universo, que en ese momento socio histórico se constituye en semiosis sustituyente respecto a los valores de las formas semióticas de algún otro universo, que se constituye en semiosis sustituida. **Se está en presencia de una semántica de la significación** (p. 18).

-‘Operación semiótica de atribución’, de objeto a signo, como efecto de su integración junto a otros signos. Que según las conclusiones de García (2012) se puede inferir que:

Es la que genera un valor relacional que permite la identificación de cada forma semiótica perteneciente a un sistema de una semiosis sustituyente y/o sustituida. **Se está en presencia de una sintaxis de la significación** (p. 18).

-‘Operación semiótica de superación’ de una semiosis que pierde capacidad de sustituir, o sea, de construir los significados de determinado contexto, en virtud de la vigencia de otra semiosis que construye los significados de un contexto que ya no es el mismo. Que García (2012) explica como:

Aquella que se realiza cuando disponiéndose de los pares de valores relacionales obtenidos por la interrelación de las semiosis sustituyentes y sustituidas, es posible, identificar nuevos valores que sean producto de las contradicciones inherentes a las sustituciones previas. **Se está en presencia de una pragmática de la significación** en un presente, que es siempre alguno de los mundos semióticos posibles en un pasado efectivamente histórico (p. 19).

La anterior tricotomía de operaciones semióticas que interpreta los signos como fenómenos sociales, nos permite clarificar los procesos de estudio que ha realizado esta investigación; la cual hace un reconocimiento de estos signos en un lugar específico, que es el Cementerio Universal, convirtiéndose en la muestra de estudio. Espacio que responde al tercer interrogante del marco referencial ¿Dónde aplicar los estudios semióticos? No obstante, para caracterizar un lugar como espacio de significación donde se dan las anteriores operaciones semióticas, fue necesario concebir la necrópolis como semiósfera; concepto que Lotman (1999) aporta a la semiótica y que define como:

Una determinada esfera que posee los rasgos distintivos que se atribuyen a un espacio cerrado en sí mismo. Sólo dentro de tal espacio resultan posibles la realización de los procesos comunicativos y la producción de nueva información (p.11).

En síntesis, el estudio asume la semiótica como aquel método “que estudia los signos en el seno de la vida social” (Saussure, 1916, p. 43). Y es que precisamente esta propuesta asume que “no se puede describir ni explicar satisfactoriamente un proceso signifiante, sin explicar sus condiciones sociales productivas; todo fenómeno social es... un proceso de producción de sentido, cualquiera que fuere el nivel de análisis” (Verón, 1988, p. 125). El proyecto quiere pensar que, en un sentido general, para producir procesos de comunicación que re-signifiquen los entornos, los espacios y la vida misma de los sujetos, será necesario “re-semantizar los mensajes entre los seres humanos.” (Navarro, 2011, p. 171).

2. Marco legal

La resignificación de los espacios fúnebres patrimoniales a través del estudio semiótico y el uso de plataformas digitales conlleva necesariamente a examinar el marco legal existente sobre estos espacios, su conservación, remodelación y uso, dando cuenta de cuáles son las limitaciones y/o oportunidades que se establecen y pueden contribuir a la consolidación de esta propuesta de investigación, con el fin de sensibilizar sobre la historia en estos lugares de enterramiento. Por lo anterior, se realizó una revisión a nivel local del único documento que reglamenta la actividad fúnebre en la ciudad de Barranquilla, el POT propuesto por la Alcaldía de Barranquilla para el año 2012-2032, donde se estiman algunas ordenanzas especiales para los cementerios. A su vez, desde la legislación colombiana a nivel nacional, se encontraron algunos decretos sobre la conservación de estos

lugares que en ocasiones están enfrentados al olvido y las ruinas.

Seguidamente, desde un contexto internacional, la ONU ha realizado algunas declaraciones que dan cuenta del patrimonio material e inmaterial de las necrópolis, para todos los países miembro de esta organización. De esta manera, los artículos revisados dan cuenta de las normativas que se establecen con relación a la conservación y nuevos usos sobre los lugares fúnebres, respondiendo al interrogante de si existe o no una normativa legal que contribuya a fortalecer el compromiso social sobre estos espacios no sólo como lugares de enterramiento, sino como espacios de resignificación de la historia que contribuyen a la identidad cultural de las regiones.

2.1. A nivel regional

La Alcaldía de Barranquilla, en el estatuto urbanístico distrital para el periodo 2012-2032 ², consagró en su POT diferentes artículos sobre las edificaciones destinadas a servicios fúnebres. Al respecto, el artículo 624 sólo determina algunas características especiales para los cementerios, de acuerdo con los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres, como la tenencia de osarios, cenizarios y hornos crematorios.

Por otro lado, el artículo 625 normatiza la localización de nuevos cementerios, que en todos los casos se ceñirán a lo establecido en la Resolución 1447 de 2009, “Por la cual se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres, expedida por el Ministerio de la Protección Social”.

Los artículos 626 y 627 determinan algunos usos complementarios sobre estos lugares, los cuales están determinados de acuerdo con la ubicación y escala de cada proyecto, reglamentando sólo servicios funerarios, salas de velación, área de rituales, osarios, hornos crematorios, locales comerciales, servicios recreativos y estación de taxis.

Finalmente, el artículo 628 habla sobre las condiciones especiales para el desarrollo del uso de servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres, donde se estiman sólo las áreas o perímetros mínimos para el funcionamiento de estos servicios. De esta manera, el POT no estima una normativa de estos espacios fúnebres en cuanto remodelación y uso que

² <https://barranquilla.eregulations.org/media/Decreto%200212%20de%202014%20adopta%20POT.pdf>

contribuyan a la preservación y fortalecimiento del compromiso social de los habitantes de la ciudad de Barranquilla, en torno a un cementerio que, siendo patrimonial, no está normatizado en cuanto a tal.

2.2. A Nivel Nacional

Dentro del territorio nacional, el Congreso de la República en el año 2008 promulgó la ley 1187 (12 de marzo), por la cual se modifica y adiciona la ley 397 de 1997 –ley general de cultura– y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, egras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Este artículo determina lo que representa la noción de patrimonio para el Estado, creando diferentes políticas de salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. Ahora bien, no es específico que dentro de esta clasificación los espacios de servicios fúnebres se consideren lugares patrimoniales, con lo cual se pueda contribuir a su conservación y promoción.

2.3. A Nivel Internacional

El VI encuentro iberoamericano y primer Congreso Internacional de Valoración y Gestión de Cementerios Patrimoniales y Arte Funerario,

celebrado en México en el 2005, publicó la Carta Internacional de Morelia, relativa a cementerios patrimoniales y arte funerario. Dicha carta contiene los puntos claves que conciernen a aquellos interesados en el conocimiento, difusión, valoración, preservación y apropiación social del patrimonio cultural material e inmaterial, especialmente el relativo a sitios, monumentos, conjuntos y elementos de carácter funerario y los usos, costumbres y manifestaciones culturales a ellos asociados.

Dentro de esta carta se plantea la realidad actual que afrontan estos lugares y lo que deben significar para una sociedad:

[...] los sitios, monumentos, conjuntos y elementos funerarios constituyen un caso particular, poco valorado y menos atendido, del patrimonio cultural “material”, acompañado a su vez por usos, costumbres, ritos, conductas y manifestaciones de cada cultura en torno a la inevitabilidad de la muerte y la disposición de los restos humanos, lo que conforma un patrimonio cultural “inmaterial,” de igual importancia y una de las manifestaciones de la diversidad cultural que han acompañado al género humano desde tiempos muy remotos y seguirán acompañándolo hasta su extinción (p. 154).

De esta manera, la Carta tiene por objeto reafirmar el derecho a la cultura en estos espacios funerarios y la conveniencia de combinar la preservación de su autenticidad con la gestión en el presente y el futuro. De allí, las conclusiones se clasifican en cuatro (4) partes: Tipologías e Identificación; Problemas; Medidas e Instrumentos; Investigación, formación y cooperación internacional. Un documento bajo el control del centro de patrimonio mundial de la UNESCO, que busca la creación de una instancia que vele por la preservación de estos lugares, al menos dentro de los países adherentes.

Dentro de las diferentes estrategias que determina la Carta de Morelia se propone actualizar y reformar, si es necesario, el marco legal, normativo y de gestión propicio para la preservación del patrimonio funerario material e inmaterial; y generar instrumentos de manejo y gestión que aseguren la sostenibilidad económica y social de estos lugares. No obstante, en qué medida lo que estima la Carta es normativa para los países adherentes y cuál es el proceso o el tiempo estimado para la aplicación de la misma y sus respectivas adaptaciones en los entornos locales. Sin duda, esto deja un bache en cuanto a la aplicación de la Carta, siendo más una iniciativa de reflexión y consideración, a la cual le falta constituir unas líneas estratégicas de acción que no sólo preserven

los cementerios patrimoniales ya instituidos, sino también vele por una legislación sobre nuevos espacios fúnebres cargados de significación e historia para las regiones.

3. Método

Los fenómenos sociales capaces de producir significación, a partir del encuentro del sujeto con su entorno, requieren de un diseño metodológico capaz de identificar claramente el abordaje de dichos procesos de investigación. Taylor y Bogdan (citado en Sandoval, 2002, p. 27) señalan que lo que define la metodología es simultáneamente tanto la manera de enfocar los problemas, como la forma en que se buscan las respuestas a los mismos. De acuerdo con lo anterior, se hizo un reconocimiento del Cementerio Universal, desde la investigación, como una semiósfera cargada de signos dinámicos de representación cultural que a su vez son compartidos de manera intersubjetiva.

Lo anterior, permitió plantear que el proyecto precisaba de un método cualitativo, que “partiera del supuesto básico de que el mundo social está construido de significados y símbolos” como afirma Jiménez-Domínguez (citado en Salgado, 2007, p. 71) lo que permitió re-direccionar la búsqueda hacia una comprensión profunda de dichos significados. En razón de lo anterior, se asumieron las líneas de explicación investigativa propuestas por Sandoval (2002):

Desde el punto de vista del conocimiento, lo que interesará desarrollar es aquello que en las percepciones, sentimientos y acciones de los actores sociales aparece como pertinente y significativo. Por lo tanto, los esfuerzos investigativos se orientarán a descubrir dicha realidad, aun para los propios actores, sujetos de investigación, porque como lo afirmara Hegel: ‘Lo conocido por conocido, no es necesariamente reconocido’ (p 32).

Dado que se trata de un proyecto de carácter semiótico que rastrea los significados inmersos en un contexto específico como lo es un cementerio, es relevante establecer técnicas de investigación y posturas metodológicas desde las cuales se pueda recoger y sistematizar información asociada con la forma de construir los procesos culturales alrededor de una necrópolis como la que se estudia: “Todo lo anterior se traduce en la necesidad de adoptar una postura metodológica de carácter dialógico en la que las creencias, las mentalidades, los mitos, los prejuicios y los sentimientos, entre otros, son

aceptados como elementos de análisis para producir conocimiento sobre la realidad humana” (Sandoval, 2002, p. 34).

Entre las técnicas de recolección de información utilizadas durante el proceso de la investigación se encuentra la observación no participante. El empleo de esta técnica tuvo como finalidad no alterar las dinámicas de interrelación que existen en la semiósfera. Una vez recolectada la información, el proceso de sistematización se apoyó en el diseño de matrices de observación con el fin de organizar y sistematizar la información encontrada. Este tipo de procesos caracterizan a la investigación como un estudio cualitativo con enfoque etnográfico, evidenciando también algunos procedimientos de corte hermenéutico. Así, de acuerdo con la data que se logró recolectar y sistematizar, se realizó luego una interpretación desde la antropo-semiótica que, “...debe avanzar dialécticamente, desde una interacción heurística entre los niveles propios de la realidad y los de la metodología y la epistemología” (Finol, 2011, p. 241).

La muestra, a su vez, es de tipo no probabilístico, “[...] o también llamadas dirigidas, que suponen un procedimiento de selección informal y un poco arbitrario” (Monje, 2011, p. 127). Los sujetos en la muestra no probabilística fueron seleccionados en función de su accesibilidad o criterio intencional en razón de los objetivos de la investigación, y no de forma aleatoria. No es una muestra representativa, la cual, se pueda generalizar a toda la población, es decir, que los resultados que se van a obtener son de mayor referencia a la muestra misma, que a la población. No obstante, se buscó, a partir de los signos estudiados de dicha semiósfera, poder explicar algunos de los procesos de significación y otras dinámicas propias de la semiósfera signica en su totalidad -población-.

Ahora bien, en el caso del presente estudio sólo se ha tomado el signo -muestra- como índice, reconociendo que todos los objetos semióticos clasificados allí tienen una relación no convencional, ni de semejanza con lo que puedan representar, sino que son indicadores de una realidad más allá de su forma, sobre todo fenómenos, en este caso sociales, que están implícitos en el Cementerio Universal.

Tal como se expuso en párrafos anteriores, la principal técnica de recolección de datos aplicada en este estudio fue la observación, que “es probablemente uno de los instrumentos más utilizados y antiguos dentro de la investigación científica, debido a un procedimiento fácil de aplicar, directo

y que exige de tabulación muy sencilla” (Cerda, 1991, p. 237). Se trató de una observación no participante en razón de que el observador permanece ajeno a la situación que se expone, en este caso al lugar del cementerio. Con la observación no participante se buscó construir un conjunto de datos pertinentes para interpretar los signos del Cementerio Universal, como aporte a la construcción de una identidad cultural en la ciudad de Barranquilla. En otras palabras, captar los signos, sus significaciones en relación al espacio y sus dinámicas, sin alterarlos o intervenir en ellos.

Como protocolo para la recolección de datos, en demanda a la necesidad de una observación-reportaje, se diseñaron unas fichas de observación para las visitas, con algunas características de bitácora gráfica. Éstas contaron con matrices cualitativas, de acuerdo con la selección de los signos anteriormente establecidos. Una de las claves de investigación que alcanzó este protocolo lo define Cerda (1991) al decir que:

[...] la observación necesariamente implica el análisis y la síntesis, la actuación de la percepción y la interpretación de lo percibido. O sea, la capacidad para descomponer o identificar las partes de un todo y reunificarlas para reconstruir este todo (p. 237).

La ficha de observación, para la recolección sígnica, consta de las siguientes etapas: (ver Figura 2).

1. Relación Icónica (imagen fotográfica): Relación directa y de semejanza con la fotografía, base importante para realizar el estudio de interpretación. En esta etapa se desarrollan procesos descriptivos o significado denotativo, primera interpretación lo cual parte exclusivamente de lo observado en la imagen.

2. Descripción semántica (operación semiótica de sustitución-Textualidad): Con esta etapa se da razón del valor semántico de significación, es decir, se establece la relación del signo con sus posibles significados, partiendo del fenómeno representado.

3. Descripción sintáctica (operación semiótica de atribución - Intertextualidad): Con esta etapa se puede dar razón de la sintaxis de significación, que genera un valor relacional, lo cual, identifica cada forma semiótica dentro de la semiósfera.

4. *Descripción pragmática (operación semiótica de superación - Transtextualidad)*: Cuya finalidad es estudiar la relación del signo con otros signos o fenómenos que lo han alterado y que están interactuando en dicho lugar, lo cual, como diría Umberto Eco, permite una semiosis ilimitada. La superación, gracias a la irregularidad semiótica, se da cuando un signo pierde su valor sustitutivo, es decir su significado, y adquiere otros en razón de la heterogeneidad sígnica en el que cohabita.

Ficha de Observación	
Fecha de observación: __/01/2016 Nombre del Investigador: Lugar: cementerio "El Universal" – semiósfera: _____ Signo Indicial (fenómeno): _____ Objetivo: Interpretar los signos visibles que proporciona la necrópolis desde el enfoque metodológico del estructuralismo, con base en la semiótica y la hermenéutica.	
Relación Icónica (imagen fotográfica): Denotación:	
Descripción semántica (operación semiótica de sustitución – Textualidad)	
Descripción sintáctica (operación semiótica de atribución - Intertextualidad)	
Descripción pragmática (operación semiótica de superación - Transtextualidad)	

Figura 2. Tabla sobre la ficha de observación para la recolección de datos.

Adicional a lo anterior y dentro de los protocolos diseñados, se implementaron cartografías del cementerio en su completa extensión y otras fragmentadas por locaciones pre-establecidas, de acuerdo con la

distribución del territorio (panteones, columbarios, osarios, etc.). Por ende, lograr la realización de un mapeo de los signos en relación al espacio, y/o distribución de éstos en dicha semiósfera. Este protocolo fue realizado por medio de un dispositivo mecánico llamado hexacoptero. Cabe recordar que las cartografías obedecen al protocolo de mapas, concepción que desde Cerda (1991) se puede sustentar de la siguiente manera:

Este tipo de medios son muy útiles cuando se realiza una investigación que abarque cierto espacio geográfico o topográfico donde se ubiquen algunas situaciones o hechos vinculados a la investigación. Para guiar u organizar las observaciones, o en su defecto registrar algunos datos relacionados con estos espacios, se acostumbra usar algunos mapas, levantamientos, plantas o croquis que serán muy valiosos como medios auxiliares del investigador (p. 251).

Con lo anterior, es decir, a través de un mapeo de los signos fue posible observar las dinámicas de estos en relación al espacio. De esta forma, se consiguió establecer sub-semiósferas que permitieron abarcar gran parte del cementerio para su posterior sistematización e interpretación. Este protocolo también permitió alcanzar el objetivo específico de “sistematizar los signos indiciales a través de sub-semiósferas categorizadas en la necrópolis del Cementerio Universal, de acuerdo con las operaciones semióticas de sustitución, atribución y superación, con el fin de elaborar un marco interpretativo de las entidades sígnicas, en el espacio de estudio. Estas cartografías estuvieron contenidas en las fichas de observación, las cuales, fueron asumidas como signos icónicos, que se sometieron posteriormente a interpretación.

4. Resultados

De acuerdo con Finol (2011) el proceso de sistematización de la información recolectada se planteó en diferentes niveles de observación: (ver Figura 2)

- a) La obtención de los datos que caracterizan la realidad (nivel etnográfico)
- b) La formulación de las hipótesis sobre sus significados (nivel antropológico)

- c) El análisis de sus procesos de significación (nivel semiótico)
- d) El establecimiento de las reglas de interpretación que permitan determinar un sentido (nivel antropro-semiótico).

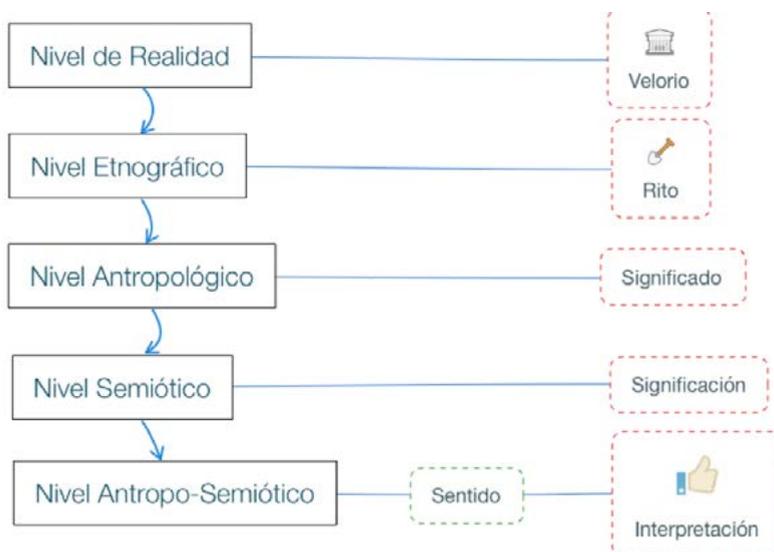


Figura 2. Gráfica metodológica sobre los pasos de interpretación según Finol.

Fuente: Extraído el 7 de agosto de 2018: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942011000200008

De acuerdo con estos niveles de observación, el proyecto alcanzó durante el trabajo de campo, a través de diferentes visitas organizadas durante el año 2016, captar signos implícitos a través de 50 fotografías en áreas determinadas del cementerio, y otras desde una vista cenital aérea del mismo. Con lo último, no sólo se permitió contemplar el cementerio en sus particularidades, sino también en su esfera total, diseñando a partir de esto una infografía que ha permitido dar cuenta exacta de las temáticas a tratar: fenómenos sociales capaces de producir significación a partir del encuentro.

Las líneas de sistematización para la interpretación de los resultados en concordancia con las fases de observación están clasificadas en tres categorías:

- 1) Urbanización política del espacio: Procesos de geolocalización (distribución fundacional) donde se enmarcan los signos de concepción

centralista del poder; simetrías del cementerio; arborización; de las calles y avenidas; y de las fronteras.

- 2) Reurbanización política del Espacio: Cambios de épocas (distribución generacional) allí están contenidos los signos de invasión y desplazamiento (transformaciones); de Panteones a habitaciones de aseo (transformaciones); Épocas; y capilla católica (transformación).
3. Como línea final el espacio como lugar y no Lugar / Memoria y Olvido (consecuencias) donde se atribuyen los signos de las flores: Presencia y no presencia (memoria y olvido); del lugar y No lugar: Las migraciones; del lugar y no lugar: Memoria y Olvido; de la Memoria selectiva: Propiedad Privada (lugar); de las exhumaciones (no lugar) y los N.N (olvido).

Lo anterior establece un postulado general expuesto por Lamizet (2010), llamado la teoría política del espacio:

El espacio, como toda categoría que estructura el pensamiento y la identidad del sujeto, descansa en un proceso de mediación. Es decir que, para pensar el espacio en términos de significación y no en términos de experiencia, para interpretar el espacio en lugar de estar solamente confrontado con él en su existencia, es necesario articularlo con otras categorías (p.153).

Los signos clasificados se distribuyeron, de acuerdo con las cartografías, en una infografía que sectoriza las diferentes sub-semiosferas o regiones en las que, según patrones de mismidad y otredad, subsisten los fenómenos sígnicos (ver Figura 3).

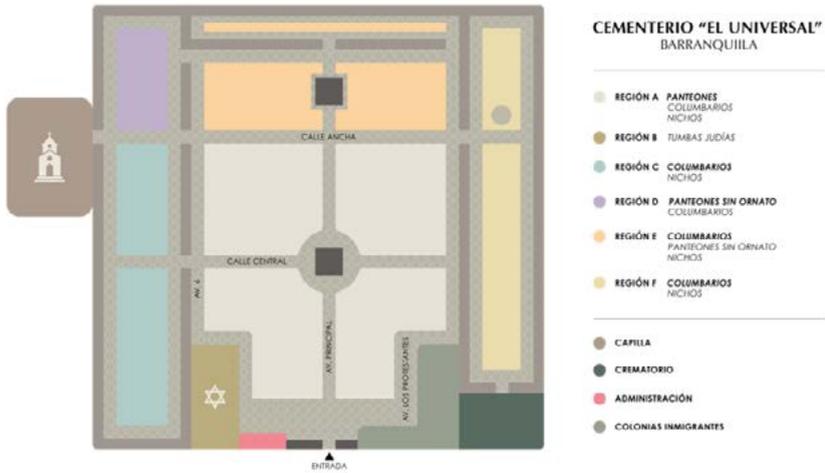


Figura 3. Infografía por regiones del Cementerio Universal.

-URBANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESPACIO: (ver Figura 4)

Procesos de geolocalización: distribución fundacional

Signos indiciales:

- 1) Concepción centralista del poder
- 2) Simetrías del cementerio
- 3) Arborización
- 4) De las calles y avenidas
- 5) De las fronteras

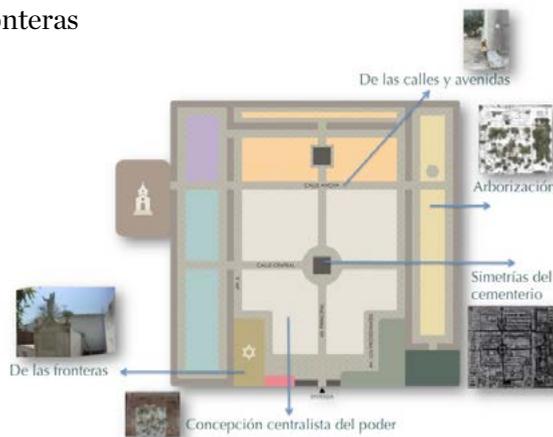


Figura 4. Infografía sobre la ubicación de los signos indiciales:
Urbanización Política del Espacio.

-REURBANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESPACIO:

(ver Figura 5)

Cambios de época: distribución generacional

Signos Indiciales:

6) Invasión y desplazamiento (transformaciones);

7) De Panteones a habitaciones de aseo

8) Épocas

9) Capilla Católica

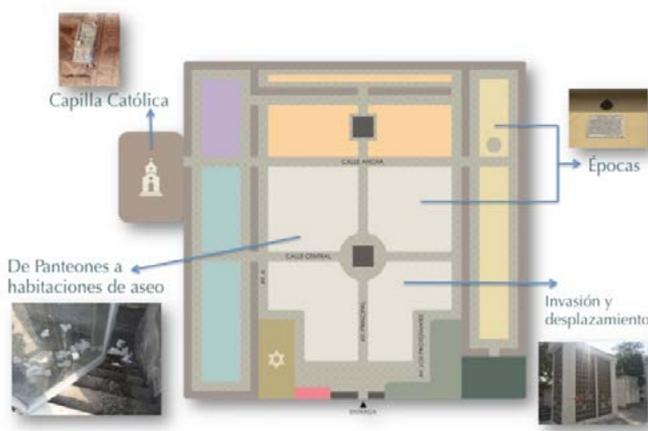


Figura 5. Infografía sobre la ubicación de los signos indiciales:
Reurbanización Política del Espacio.

-ESPACIO COMO LUGAR Y NO LUGAR: MEMORIA Y OLVIDO

(ver Figura 6)

Consecuencias

Signos Indiciales:

10) De las flores: Presencia y no presencia (memoria y olvido)

11) Del lugar y No lugar: Las migraciones

12) Del lugar y no lugar: Memoria y Olvido

13) De la memoria selectiva

14) Propiedad Privada (lugar)

15) De las exhumaciones (no lugar)

16) Los N.N (olvido)

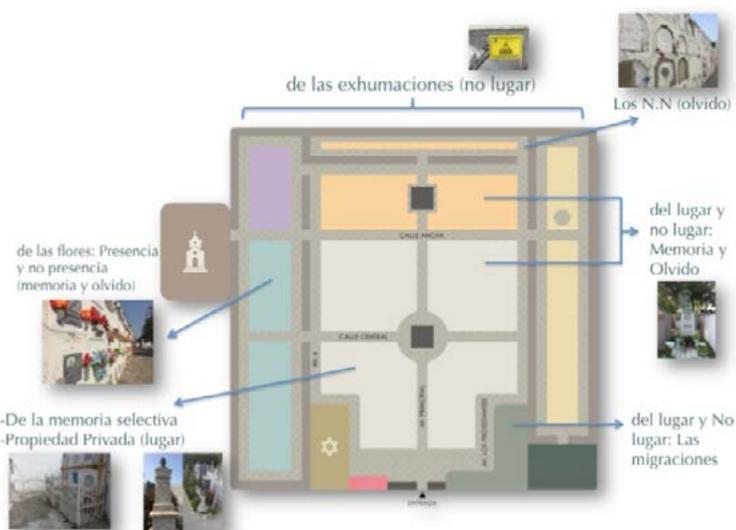


Figura 6. Infografía sobre la ubicación de los signos indiciales:
Espacio como lugar y no lugar; memoria y olvido.

En este esquema de análisis, se han logrado diferentes niveles de acercamiento al entorno del cementerio: el primero y el segundo nivel (nivel de realidad y nivel etnográfico), junto con algunos elementos de información del tercero y cuarto nivel (nivel antropológico y nivel semiótico), para llegar finalmente, en este capítulo, al último nivel de análisis, al cual, Finol (2011) argumenta: “será necesario que interroguemos la realidad en sus múltiples dimensiones, dejarla que ella nos hable desde sus heterogéneas voces, de modo que ella nos enseñe sus sentidos, sus constantes resignificaciones [...]”. De lo anterior, se pretende lograr conclusiones que desde el estudio científico respondan al objetivo específico de “Interpretar los signos visibles que proporciona la necrópolis desde el enfoque metodológico del estructuralismo, con base en la semiótica y la hermenéutica”.

Para ello, se retoman las concepciones aplicadas en la base teórica sobre Magariños, cuando afirma que la semiótica se puede considerar como un método de interpretación y análisis de la realidad social: “La semiótica tiene la riqueza y la consistencia necesaria para acompañar la producción y la interpretación de sus múltiples aspectos teóricos y empíricos” (Magariños, 2007, p. 1). Es un compromiso que se debe adoptar siempre frente a los

discursos cotidianos. Por ende, este análisis se hará de forma sistematizada, en el orden en que las fichas fueron aplicadas durante el tiempo de trabajo de campo.

Los resultados evidencian este espacio como una ciudad en sí mismo, argumentado bajo las tres premisas que Rizo (2010) que establece el espacio como:

[...] sistema complejo, frente a la idea de la ciudad como algo homogéneo y simple [...] como representación simbólica y, por último, [...] creadora de sentido. La primera se refiere a la [...] red de relaciones sociales, como sistema que se auto-organiza. La segunda [...] como imaginario social, en el sentido que su existencia depende de las representaciones que se hacen de ella. Y la tercera idea [...] como entorno constructivo que dota de sentido a la vida de las personas que lo habitan (p. 2).

De allí, la necesidad de hacer una relectura del espacio; enfoque en el que el proyecto profundizó, de acuerdo con los estudios investigativos de la semiótica, desde fundamentos teóricos de Magariños y Finol; tomando los signos indiciales presentes en el Cementerio Universal y clasificándolos categóricamente, en razón de los resultados que la etnografía aportó.

Conclusiones

Una de las primeras conclusiones que el estudio determina apunta a proponer que el estudio del signo no debe limitarse a la determinación de un significado a través de un análisis simbólico, sino establecer perspectivas críticas de los fenómenos sociales, analizados en la red de sus relaciones complejas. No se trata entonces, de fijar un límite a la expansión del campo de investigación de la semiótica indicial como una contribución al estudio de fenómenos sociales que se hacen signícos al estar representados por otra entidad o forma. Se busca más bien, explorar de qué manera los signos pueden adoptar diversos significados que están sujetos a interpretación y que forjan las relaciones sociales en la semiósfera, en este caso particular, del Cementerio Universal y sus relaciones con el entorno y la ciudad misma.

En una visión semiótica ampliada se puede decir, por ejemplo, que la economía del espacio, resultado de los diversos sistemas de gerencia administrativa, ha permeado la necrópolis a lo largo de los años y se interrelaciona con el sistema capitalista imperante en las últimas décadas. Desde allí, este tipo de sistemas semióticos, se proponen a favor de la conservación de un lugar patrimonial o, por el contrario, como simples estructuras que se deterioran día a día y no tienen posibilidad de ser abordadas desde los fundamentos críticos y semióticos de la comunicación dado que pierden su carga semántica asignada por el tejido cultural.

En este sentido, uno de los patrones representado se relaciona con las condiciones actuales de las estructuras arquitectónicas del lugar, a lo cual, la investigación sustentó que son producto de diversas realidades como la existencia de nuevos códigos de significación en la sociedad. A partir de estas ideas, se considera la posibilidad de revalorizar las dinámicas de relación de los sujetos frente a sus entornos, en este caso el cementerio, dado que, entre otras interpretaciones, con este tipo de estudios se pretende también revalorizar el sentido de la vida misma, y contribuir a la posibilidad de una sociedad más reflexiva y atenta a sus costumbres, a su historia y a su mismo devenir. Lo anterior, como una contra-respuesta a las demandas modernistas de la globalización, las cuales han acelerado los procesos de desarrollo, e imposibilitado con ello un detenimiento instrumental de la vida misma en sociedad.

Con relación a lo anterior, es pertinente subrayar que el Plan de ordenamiento territorial del distrito especial, industrial y portuario de

Barranquilla 2012-2032, POT, se percibe la falta de políticas públicas que incluyan la preservación y cuidado de los cementerios, contrarrestando los procesos de deterioro y destrucción del patrimonio funerario. De allí, se hace necesario pensar en actualizar el marco legal normativo propicio para la preservación del patrimonio funerario material e inmaterial, con el fin de generar instrumentos de manejo y gestión que aseguren la sostenibilidad económica y social de estos lugares.

Para ello, también son importantes redes de estudio interdisciplinar, enfocados en la intervención y el trabajo de campo, que aborden aspectos sociales, históricos, arquitectónicos y comunicativos, para contribuir a la apropiación de sentido de estos espacios y a la necesidad contundente de su preservación. En definitiva, se encuentra que son pocos los estudios epistemológicos que, desde las Ciencias Sociales y Humanas, de manera particular desde la comunicación y la semiótica, se desarrollan en Colombia sobre los cementerios.

Cada vez más son necesarios, proyectos que aborden la forma como se desarrollan los procesos de re-significación (Navarro, 2012; 2016) sobre el valor que la ciudad y los grupos sociales están dando a estos espacios. Esto permitirá impulsar campañas de apropiación cultural y compromiso social. Con lo anterior, se da acogida a la exhortación de la Carta Internacional de Morelia (2005) sobre estos espacios:

Los sitios, monumentos, conjuntos y elementos funerarios constituyen un caso particular, poco valorado y menos atendido, del patrimonio cultural 'material', acompañado a su vez por usos, costumbres, ritos, conductas y manifestaciones de cada cultura en torno a la inevitabilidad de la muerte y la disposición de los restos humanos, lo que conforma un patrimonio cultural 'inmaterial', de igual importancia y una de las manifestaciones de la diversidad cultural que han acompañado al género humano desde tiempos muy remotos y seguirán acompañándolo hasta su extinción (p. 154).

Ahora bien, para el fortalecimiento de la memoria histórica sobre espacios de identidad cultural, se apunta como primordial la construcción de un repositorio histórico, en este caso del Cementerio Universal, que condense el paso de las generaciones y en ello, los hitos más importantes que, al menos, han irrumpido las estructuras de la necrópolis. Lo anterior, se estima como propuesta para la elaboración de artículos, columnas, otros archivos

documentales, investigaciones y demás, que contribuyan a la visita guiada y preservación de la historia. Sobretodo cuando éstos fomentan el uso de los espacios y sitios funerarios, particularmente cuando se incorporan a rutas culturales o programas de desarrollo turístico.

De igual manera, se propone la necesidad de continuar en fases posteriores, el estudio interpretativo de estos espacios como lugares de apropiación a partir del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de fortalecer los aportes a la construcción de identidades en la ciudad de Barranquilla. Estas no sólo promueven el lugar como espacio de encuentro cultural, sino que motivan a la reconstrucción y preservación de sus estructuras, enmarcando así, el desarrollo de una nueva generación que se piensa y reflexiona a partir de nuevas redes de significancia.

Por lo anterior, los estudios teóricos profundizarán en el uso de las plataformas digitales, reconociendo que los avances tecnológicos involucran cada día más diversos aspectos de la vida cotidiana, donde los cementerios no son la excepción. Se implementarán árboles digitales en lugares estratégicos de la necrópolis, con código de respuesta rápida o código QR, a los cuales se podrán acceder por medio de una aplicación instalada en teléfonos inteligentes.

Los códigos QR son una herramienta útil que enlaza con contenidos digitales, ofreciendo información adicional que difícilmente se puede presentar en un escenario real. De esta manera, un código conduce a otro y al final se logra hacer un recorrido guiado tecnológicamente por una red de significancia o de valor, que proporciona interactividad con el entorno a través de contenidos multimedia sobre los signos indiciales, resultados de la investigación.

Para ello, se realizará el diseño de una plataforma digital y una aplicación de fácil acceso, gratuita, con contenidos multimedia que representen los signos a través de diferentes piezas comunicativas. Los árboles digitales que contienen los códigos QR, serán de material biodegradable, buscando no alterar la semiósfera del cementerio.

Esta red de signos organizados a través de una ruta temática de acceso autodirigido, permitirá que los usuarios o visitantes del cementerio conozcan y resignifiquen, a partir de su propia experiencia los imaginarios colectivos, generando mayor identidad patrimonial.

Referencias Bibliográficas

- Carta Internacional de Morelia (2005). Relativa a cementerios patrimoniales y arte funerario. Morelia (México): Apuntes, vol. 18,1-2: 154-157. Recuperado el 6 de marzo de 2017 de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revApuntesArq/article/view/9065/7370>
- Cerda, H. (1991). Los elementos de la Investigación. Bogotá: El Búho. Recuperado el 17 de Octubre de 2015, de <http://postgrado.una.edu.ve/metodologia2/paginas/cerda7.pdf>
- Eco, U. (1987). La estrategia de la Ilusión. Recuperado el 30 de noviembre de 2015, de <http://images.universodeluz.multiply.multiplycontent.com/attachment/0/SnFvkAoKCE4AAAGno4201/Eco-Umberto---La-estrategia-de-la-ilusi-n.pdf>, 11 de octubre de 2011.
- Eco, U. (2000). Tratado de Semiótica General. Barcelona, España: Editorial Lumen.
- Finol, J. (2011). Antropo-semiótica de la muerte: fundamentos, límites y perspectivas. Avá no.19 Posadas. Recuperado el 26 de septiembre de 2015, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942011000200008.
- Flores, M. (2005). El patrimonio cultural y las pérdidas de valor. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- García, I. (2012). Semiótica y didáctica. Relaciones pensamiento/semiosis/mundo en la construcción de aprendizajes significativos en el Aula Preescolar. Recuperado el 6 de marzo de 2017, de www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/omnia/article/download/7389/7378
- Lamizet, B. (2010). Semiótica del espacio y mediación.
- Lotman, L. (1996). La semiósfera. I Semiótica de la cultura y del texto. Madrid, España: Ediciones Cátedra.
- Magariños, J. (2007). Archivo de Semiótica. Manual de Estudios Semióticos. Recuperado el 10 de agosto de 2015, de <http://www.magarinos.com.ar/ManualSemioticians-1999-2007.pdf>, 5 de marzo de 2015.
- Monje, C. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: Guía didáctica. Neiva, Colombia: Universidad Surcolombiana.

- Navarro, L. (2010). La cultura como la humana facultad de construir símbolos: una propuesta para pensar la ciudad como texto. Colombia, Barranquilla: Revista Amauta, 15. 21- 31.
- Navarro, L. (2011). ¿Para qué sirve la semiótica? Una propuesta de resignificación de la Mujer a través de la comunicación para el cambio social. Revista de Investigación y desarrollo, 19 (1), 166-195.
- Navarro, L. (2012). Emergentes concepciones de ciudad patrimonio a partir del Mercado de Bazaruto de Cartagena de Indias: de la ciudad perfecta a la ciudad diversa. Revista Memorias, 18, 219-237.
- Rizo, M. (2010). Imágenes de la ciudad. Comunicación y culturas urbanas. México: Universidad Autónoma de la ciudad México.
- Sandoval, C. (2002). Investigación cualitativa. Bogotá, Colombia: ARFO Editores e Impresores Ltda.
- Saussure, F. (1916). Curso de Lingüística general. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Verón, E. (1988). La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad. Recuperado el 30 de agosto de 2015, de <http://www.bioetica.org/umsa/produccion/Veron.pdf>, 11 de octubre de 2012.
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. Lima, Perú: LIBERABIT.

CANDIDATER: LA ‘VOTE ADVICE APPLICATION’ COLOMBIANA. UN PRIMER INTENTO POR ACERCAR A LOS JÓVENES HACIA LA POLÍTICA

Mireya Camacho Celis*

PhD en Derecho. Docente e investigadora. Co- directora del grupo de investigación Law and Sciences. Corporación Universitaria Americana. Colombia.
Correo electrónico: mcamacho@coruniamericana.edu.co

Resumen

Durante el siglo XIX y XX la consolidación y fortalecimiento de la democracia se enfocó principalmente en las elecciones, como el mecanismo más legítimo para conocer la voluntad y las preferencias del pueblo, al momento de escoger a sus gobernantes. El ejercicio de este derecho a elegir y ser elegido ha sido un estandarte de la democracia, por lo que cada vez es más necesario garantizar elecciones libres, transparentes, periódicas e informadas. La preocupación radica en el hecho de que el ejercicio ciudadano se ha desplazado solo al voto. En las democracias actuales existen pocos espacios de deliberación pública y de participación ciudadana, acordes con los cambios en la tecnología y en la información. La complejidad y la inmediatez hacen que los individuos cada vez sean más individuos y menos sociedad. Esto significa que en la lista de sus prioridades el ejercicio ciudadano ocupa un lugar solo el domingo de elecciones. Esa apatía parece más agudizada en los jóvenes, aunque no todos, una mayoría significativa que desconocen, desconfían y desprecian estos mecanismos de participación directa. El desafío desde la tecnología electoral es generar confianza, atraer a los escépticos, garantizar transparencia en la información para que las decisiones electorales que se tomen sean más legítimas, en la medida en que el porcentaje de quienes las tomen, aumente. Uno de esos mecanismos es la metodología Voting Advice Application - VAA que busca acercar a sectores apáticos, principalmente a los jóvenes hacia la política. En Colombia, se implementó por primera vez esta metodología, con la aplicación *Candidater*, para las elecciones presidenciales en ambas vueltas, con resultados importantes. Sin embargo, qué tanto de estos ejercicios aportan al desafío democrático, es lo que se analizará seguidamente

Palabras clave: *Voting Advice Application - VAA, pedagogía electoral, tecnología, Candidater, democracia, jóvenes.*

Introducción

La Organización de los Estados Americanos – OEA (2014), para verificar el compromiso adquirido en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas de 2001, en el que instaba a los Estados a fortalecer los mecanismos electorales con el uso de tecnologías de la información, analizó 17 casos en las diferentes etapas del ciclo electoral: i) ciclo preelectoral (definición del marco jurídico, planificación, capacitación, registro electoral y la campaña electoral); ii) ciclo electoral (jornada de votación, conteo de votos, presentación y verificación de resultados) y; iii) ciclo poselectoral.

De este análisis, concluyó que el uso de la tecnología sirve a los organismos electorales para resolver problemas presentados en estas etapas y además para adaptarse a los cambios propios que genera la tecnología. No obstante, también reconoció que existen riesgos, como el manejo seguro de la información y la falta de sostenibilidad de las soluciones implementadas (OEA, 2014). Sin embargo, este estudio va más dirigido hacia las actividades electorales y no tanto hacia los electores.

Otros desarrollos teóricos sobre el uso de la tecnología en la democracia y en la política se han enfocado hacia el análisis de iniciativas innovadoras digitales que contextualizan el nuevo entorno de los ciudadanos y su relación en el mundo digital. Herramientas digitales que organizan la función legislativa, promueven el diálogo con instituciones públicas, que incentivan la denuncia, que canalizan problemáticas a través de redes sociales, o aquellas que adoptan un sistema de votación electrónica o que responden a los compromisos de los gobiernos, en materia de gobernanza, gobierno abierto o del impulso de formas de participación electrónica.

Sobre el gobierno abierto, la OCDE (2015) realizó un análisis frente al nivel de implementación de las tecnologías de información para garantizar la participación ciudadana, el acceso a la información pública y a los datos abiertos, como los principales pilares de este mecanismo. Analizó los gobiernos de Costa Rica, Colombia y Perú de cara a los estándares y las prácticas internacionales recogidas por la OCDE y definió algunas recomendaciones encaminadas a la necesidad de fortalecer la participación de la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas, promover la consulta directa y abrir más datos para pasar de un enfoque basado en la oferta de datos a uno basado en la demanda de datos.

Llegar a estos procesos participativos en los actuales entornos digitales

implica abordar acciones integrales que no dependen solo del gobierno o de otras instituciones estatales, sino que se requiere cualificar a la ciudadanía, con un zoom hacia los jóvenes para que, a través del uso de la tecnología y de la información, construyan una relación diferente con el gobierno, basada en los principios de transparencia, confianza, apertura y gobernanza, que apunte a la solución de las problemáticas sociales históricamente no resueltas a través de los mecanismos tradicionales de participación.

El reto que viene, en esta reconfiguración de las relaciones Estado – Sociedad, bajo el uso y reutilización de la tecnología y de la información, apunta hacia los jóvenes y su relación con la democracia y con la política, en su sentido más amplio.

Según el programa “*Living Politics*” desarrollado por la Fundación Konrad Adenauer – KAS (2017: 32)¹ existen posiciones extremas frente a la relación entre los jóvenes y la política. Por un lado, se plantea una apatía generalizada por las instituciones y por otra, un activismo de los jóvenes en espacios diferentes a los formales y tradicionales propios de las democracias del siglo XX. Concluyen que las formas de participación política de los jóvenes cambiaron, han pasado de instituciones solidas, horizontales, propias de los partidos políticos a otras más flexibles, espontaneas y menos formales, como las organizaciones estudiantiles, sindicatos, entre otras más horizontales.

Si bien este proyecto logró concluir que el tercio mayor (38%) de los encuestados es apático a la política, también concluyó que es generalizado y que no responde necesariamente a un aspecto generacional. No obstante, identificó cuatro tipos de jóvenes: i) los militantes tradicionales; ii) los militantes alternativos; iii) los interesados no participantes y; iv) los no interesados. Sobre estos últimos advirtió que el “escepticismo y la desconfianza sobre lo político es la actitud predominante en buena parte de este grupo, y la mirada crítica no se limita a la política en términos genéricos o los partidos en particular, sino que a veces también incluye al sistema democrático en su conjunto” (KAS, 2017).

Ahora bien, dentro de las posibilidades de acercar a los jóvenes a estas dinámicas digitales y a promover una pedagogía electoral para fortalecer su capacidad e intención de voto, desde hace varias décadas se han desarrollado metodologías como la *Voting Advice Application* – VAA cuya finalidad es

¹ Este proyecto reunió a 40 jóvenes de 10 ciudades de 5 países latinoamericanos, quienes fueron entrevistados para llegar a estas conclusiones.

orientar a los usuarios, principalmente a los jóvenes sobre las propuestas de los partidos políticos y los candidatos elegidos popularmente. Su uso ha sido masivo en Europa, tanto en elecciones parlamentarias, como federales y del Parlamento Europeo.

1. La idea original: el StemWijzer holandés y el Wahl-O-Mat alemán

La idea original de esta herramienta surgió en Holanda, conocido como “StemWijzer”, creado por la organización ProDemos quienes iniciaron con un test en papel en 1989, y en línea desde 1998. Alemania adquirió la licencia para su uso y empezó a implementar esta metodología desde 2002. En ambos países se ha convertido en una herramienta obligatoria antes de salir a votar y tomar la decisión por el candidato que resulta más afín. En Alemania, la metodología VAA es el Wahl-O-Mat que es implementada por la Agencia Federal para la Educación Cívica (Bundeszentrale für politische Bildung – BPB) que hace parte del Ministerio Federal del Interior.

Fue usada en las elecciones del Parlamento Europeo y en Alemania en elecciones parlamentarias y federales. La primera elección en que se usó en Alemania fue en la elección del parlamento en 2002, con 27 tesis y con la participación de los partidos que estaban en el Parlamento. Luego se hizo para las parlamentarias en Baviera en 2003; en el 2005 fueron dos parlamentarias y una federal; una en Bremen, en 2007 y dos en el 2008. Así, sucesivamente se pasó de 3,6 millones de usos en la primera vez a 67 millones en la última. Para el 2018, se tiene previsto para las elecciones en Baviera y en Hesse, que será en línea (BPB, 2018).

El Wahl-O-Mat es una herramienta de preguntas y respuestas frente a las cuales se puede responder con una de cuatro posibilidades: “acuerdo”, “en desacuerdo”, “neutral” y “omitir”. Frente a cada pregunta o tesis el usuario puede responder una de estas opciones para saber cuál es la posición de los partidos políticos o candidatos que se acerca más a sus preferencias (BPB, 2013).

Este test es de uso individual, se puede realizar muchas veces y las respuestas pueden cambiarse en cualquier momento. Una vez marcadas las opciones frente a cada tesis, se pueden seleccionar aquellos temas considerados más importantes que tendrán un peso doble en la ponderación. Después de esto, se cruza con los partidos políticos que se escojan, los que también se pueden

cambiar cuantas veces desee, para al final mostrar el resultado de afinidad que se puede complementar con la justificación de cada reacción y con información breve sobre el respectivo partido político. El resultado del Wahl-O-Mat es la visualización del grado de proximidad de la posición de cada usuario frente a las respuestas de cada partido político. La aplicación finaliza con un reporte que se puede descargar con el resumen de las respuestas a todas las tesis del Wahl-O-Mat (BPB, 2013).

Para ese primer ejercicio en Alemania, se convocó a jóvenes entre 16 y 26 años que hicieron parte de los equipos editoriales que tres meses antes de la elección, se reunieron para formularlas. Inicialmente elaboraron entre 80 y 100 tesis que luego depuraron. Estas preguntas surgieron de un análisis previo de los programas de los partidos políticos y de las propuestas programáticas para luego definir los temas a partir de 5 categorías de agrupación: i) Trabajo, asuntos sociales, integración y asilo; ii) Energía, medio ambiente, infraestructura, transporte, salud y protección al consumidor; iii) Familia, educación, cultura y religión; iv) Finanzas, impuestos, economía y moneda y; v) Asuntos interiores, exteriores, democracia, federalismo y Unión Europea (BPB, 2013).

Formuladas las tesis se remitieron a los partidos para que expresaran su respuesta o reacción a cada pregunta, acompañada con su respectiva justificación. Estas repuestas fueron verificadas por expertos, y en caso de advertir alguna inconsistencia o duda, e hicieron las precisiones necesarias. Recibidas las repuestas se hace una depuración de las tesis para llegar al número final de tesis, que oscilan entre 28 y 35, aplicando criterios como coyuntura, complejidad y diferencias entre los partidos.

Adicional a la herramienta, el propósito del Wahl-O-Mat es hacer pedagogía sobre el respectivo proceso electoral y sobre los partidos políticos o candidatos que se enfrentan en cada contienda electoral. También hace pedagogía sobre los temas a los que se refieren las tesis. La BPB (2013) destaca que este ejercicio se convierte en un abre bocas para buscar más información política porque despierta interés por la novedad en los temas.

Uno de los diferenciadores y además de los aspectos más exitosos de esta metodología es la creación del aula administrada por la BPB quien, a través de eventos, mesas redondas, entrevistas busca que estudiantes jóvenes, con el apoyo de los docentes se acerquen al contenido político, hagan el test fuera de línea y vayan planteando posiciones sobre los temas así todavía no tengan posibilidad de votar. (BPB 2018).

El uso, impacto y las fortalezas del uso de esta herramienta ha sido monitoreado desde su inicio por la Universidad de Düsseldorf, a partir del análisis de los resultados de la encuesta aplicada a una muestra significativa de usuarios de esta aplicación en las diferentes elecciones. De esta forma, busca dar una respuesta a las voces que critican la herramienta por los riesgos frente a confiabilidad y seguridad de la información y de la capacidad de incidencia del resultado obtenido sobre el voto.

Además de Holanda y Alemania, en Europa se ha utilizado esta metodología del StemWizjer para las elecciones nacionales en 12 Estados de la Unión Europea; en las elecciones presidenciales y parlamentarias en Francia desde 2007; en las elecciones para alcalde y Parlamento en Londres y; en elecciones en Suiza y Bulgaria. También se ha usado en Estados Unidos para las primarias presidenciales de los partidos Demócrata y Republicano y en la elección entre Barack Obama y John McCain (Prodemos, 2018).

Según el director de la BPB, Thomas Krüger, la herramienta que señala como educativa, se convirtió en Alemania como “el deporte nacional democrático”, lo que se traduce en que uno de cada tres votantes la usan antes de las elecciones, y la mitad de ellos son jóvenes entre los 18 y 29 años, según una investigación de mercado de la firma YouGov².

Según Stefan Marschall, investigador de la Universidad de Dusseldorf: “... aquellos que están mas distanciados de la política, el Wahl-O-Mat tiene el efecto de lograr que las personas participen en las elecciones, lo que podría significar el uno o dos por ciento sobre la participación del total de votantes³”

En el Reino Unido, la campaña para reformar la democracia “Unlock Democracy”, iniciativa sin animo de lucro no partidista, implementó la metodología Voting Advice Application desde 2008. Bajo el supuesto de que 1 de cada 5 personas que no votan dicen que es por no tener información suficiente sobre los partidos para decidir, la aplicación busca orientar a las personas para que puedan decidir mejor sobre su voto o incluso votar. Según la encuesta aplicada en el 2010, en el que se usó por más de un millón

2 DW. Nota original: Thomas Krüger, described the voter tool as Germany's “democratic national sport”. En: <https://www.dw.com/en/german-election-wahl-o-mat-app-pairs-voters-with-political-parties/a-40301081>. Tomado el 18 de septiembre de 2018.

3 Stefan Marschall, investigador de la Universidad de Dusseldorf. Nota original: “We have found that among those who are usually more distanced from politics, the Wahl-O-Mat does have an effect on getting people to participate in the election,” Marschall told DW. That could mean a one to two percent bearing on the total voter turnout. En <https://www.dw.com/en/german-election-wahl-o-mat-app-pairs-voters-with-political-parties/a-40301081>. Tomado el 18 de septiembre de 2018

de usuarios únicos, el 5% de los usuarios decidieron votar después de los resultados del Vote Match⁴.

En Francia, la organización neutral *Vote&Vous*⁵, cuyo objetivo es la educación política sin importar la ideología, implementa esta metodología desde el 2014 y fue empleada en las presidenciales de 2017. Según informa la organización, el proyecto puso a disposición desde un sitio web, las opiniones de los partidos políticos para compararlas con las de cada usuario. Se envió a los 11 candidatos presidenciales. Los que no contestaron, se completó con la información que reposaba en sus programas de gobierno y en las declaraciones públicas sobre los temas. También es una herramienta como el StemWijzer holandés que reunió a jóvenes entre los 16 y 30 años y la facilidad de sus respuestas, entre “de acuerdo”, “en desacuerdo” e “indiferente” hizo que el ejercicio fuera dinámico y ágil (Vote&Vous, 2018).

Además de organizar la información de candidatos y partidos y ponerla a disposición de los usuarios, Vote&Vous resalta que este tipo de herramientas vuelve el debate político preelectoral más racional y menos emocional; acerca a la política a aquellas personas poco involucradas, particularmente los jóvenes y; es un freno a la opinión pública en casos en que no se proponen proyectos políticos diferentes. Destaca que Vote&Vous refuerza la transparencia, la participación de la ciudadanía y la democracia.

Otros países europeos que han implementado esta metodología con nombres variados son: Bélgica: *De Stemtest*, España: *Elecciones.es*, Italia: *Vote Match Italia*, Grecia: *Vote Match Greece*, Bulgaria: *Glasvoditel*, Austria: *Wahlkabine*, Eslovaquia: *Volebná kalkulacka*, República Checa: *Volební kalkulacka*, Polonia: *Latarnik Wyborczy*, Letonia: *Pielaiko partiju!*

En América Latina, ejemplos de Voting Advice Application fueron las elecciones parlamentarias en México en las que se llamó Voto Radar; en Chile hay un test de afinidad política conocido como *Media Naranja* y en Perú se llamó *GPS electoral*.

⁴ Unlock Democracy. *Vote Match 2015*. En <http://www.unlockdemocracy.org/vote-match/> Tomado el 18 de septiembre de 2018.

⁵ Vote&Vous. Nota original: *Le projet Vote&Vous est matérialisé par un site internet sur lequel chacun peut tester ses opinions et les comparer à celles des partis politiques se présentant à un scrutin donné. Le terme de « Voting Advice Applications » (VAA) ou “boîte à vote numérique” est employé pour caractériser ce type de programme. Vote&Vous a donc vocation à devenir la VAA de référence dans le paysage politique français*. En: <https://www.vote-et-vous.fr/conception-vaa.html>. Tomado el 18 de septiembre de 2018.

2. Candidater: La Voting Advice Application colombiana

Candidater empezó en octubre de 2017. La propuesta de un medio de comunicación alternativo, ¡Pacifista! cuya audiencia particularmente es joven y el auspicio de la Embajada de Alemania, lograron que se trajera por primera vez a Colombia, la metodología Voting Advice Application, ampliamente usada en Europa desde 1998.

El proyecto inició en octubre de 2017 y finalizó en julio de 2018. Lo primero, fue adaptar la metodología europea al caso colombiano, lo que representó dos principales retos: i) candidatos que se inscribieron sin representar a algún partido político y la falta de una historia o trayectoria de propuestas programáticas desde los partidos y, ii) el cronograma de la Registraduría Nacional de Estado Civil colombiano que hasta dos meses antes de la elección tenía posibilidad de inscribir candidatos.

Lo siguiente, fue convocar el grupo de jóvenes que redactó las premisas. Por ser la primera vez que se implementaba la metodología, se hizo una selección de liderazgos juveniles, con asesoría y apoyo de organizaciones sociales, de instituciones públicas, de partidos políticos, entre otros actores relevantes. Para las siguientes versiones se propone hacer un concurso público o convocatoria a postularse, como lo hacen en Europa, de modo que se pueda garantizar la participación abierta de todos los jóvenes.

Sobre este punto, es importante destacar que debe buscarse un equilibrio en la conformación de este grupo para que el debate sea interesante, pero además para que las premisas reflejen diversas posiciones. En este primer ejercicio se logró contar con diversidad ideológica entre jóvenes con filiación política activa con partidos políticos opuestos (derecho-centro-izquierda), como también con liderazgos sociales y causas sociales como la protección al ambiente, los animales, la protección a grupos en situación de vulnerabilidad (LGBTI, mujeres, campesinos y pescadores, estudiantes universitarios, periodistas, población afrocolombiana, población indígena), y que además su trabajo estuviera realizado en regiones. De los 18 jóvenes que hicieron parte del equipo, solamente dos eran de Bogotá, el resto de diferentes municipios del país.

Los debates para la elaboración de las premisas fueron muy intensos y tuvieron una particularidad principal, lograr que los jóvenes salieran de la representación natural de los liderazgos individuales para construir premisas

q incluyentes para todos los sectores, independiente de la opinión que tuviera cada uno de los jóvenes redactores. Esto constituyó un punto crítico en la metodología que fue superado y que al final garantizó que las premisas integraran la diversidad planteada en la selección de los jóvenes.

Formuladas las premisas, uno de los principales retos que además se advirtió como una dificultad, fue conocer la lista final de candidatos inscritos. Este listado inició con 45 personas reportadas como inscritas en la Registraduría bajo la figura de “candidatos inscritos por grupos representativos de personas”, que son aquellas personas que se inscribieron con el respaldo de firmas. Una vez la Registraduría depuró los listados quedaron 10 candidatos, luego otros se inscribieron por partidos políticos, aunque algunos de ellos se retiraron por consultas interpartidistas o decisiones de último minuto. A finales de marzo, se depuró la lista y quedaron inscritos 7, luego se retiraron dos, para quedar al final 5 candidatos.

Este sistema de inscripción dificultó el proceso de respuesta, en la medida en que después de iniciado, se retiraron candidaturas, no se logró información de un candidato que se inscribió sólo hasta finales de marzo. Estas complejidades hacen parte del sistema electoral colombiano, por lo que son muy difíciles de prever.

Obtenida la información necesaria para la aplicación, de una parte, las premisas y, de otra, las reacciones de los candidatos a cada una de ellas, la estrategia de *Candidater* fue involucrar como aliados a diferentes sectores de la sociedad que le aportaran a su difusión. Como parte de este proceso se lograron importantes alianzas con medios de comunicación de relevancia nacional y local, con universidades e instituciones educativas y con algunas entidades públicas y privadas. Todas estas alianzas contribuyeron al posicionamiento de *Candidater* y a darle mayor difusión digital y mediática. Este trabajo estuvo reforzado por la invitación hecha a influenciadores de diferentes redes sociales y de campañas digitales que le aportaron a este ejercicio con el lenguaje propio de los jóvenes, como videos, gifs, memes, entre otros.

Uno de los factores de éxito de esta aplicación en los jóvenes fue su fácil uso, su visualización y el concepto creativo empleado, simulando una cita con la democracia para encontrar su afinidad con el candidato ideal, bajo el lema “Haz Match con la democracia”.

Candidater logró obtener **“15'.724.540 de visitas a la página**, desde todas

las regiones de Colombia y en otros países como Argentina y Estados Unidos, (...). En total 602.498 resultados fueron entregados, lo que corresponde al número de test que los usuarios completaron de principio a fin” (iPacifista!, 2018).

Como primer ejercicio de implementación de esta metodología los resultados son muy importantes, sin embargo, hay varios retos frente a la masificación del ejercicio para llegarle a jóvenes que se encuentran en ciudades intermedias y en zonas rurales, porque el uso se dio en su mayoría en las cinco principales del país, particularmente en Bogotá, con un porcentaje cercano al 40%.

La novedad de este tipo de herramientas digitales puede ser un factor de éxito, sin embargo, hace falta consolidar el ejercicio y hacer pedagogía como se viene adelantando en Alemania y en otros países que ya la implementaron, en los que se incluye una encuesta al final de uso de la aplicación para analizar el impacto de la herramienta en la decisión final del voto.

Este paso se espera dar en las siguientes versiones de esta metodología para consolidar el proceso. Inicialmente, el objetivo se enfocó en plantear un acercamiento a la democracia por parte de aquellos jóvenes que se mantienen apáticos a la política o desmotivados con estos procesos. El objetivo de las futuras versiones debe orientarse a medir la usabilidad de la información en la toma de decisión para votar.

Se destaca también de este ejercicio que ofreció información organizada y relevante de la posición de los candidatos frente a los temas más estratégicos que definieron la agenda de los jóvenes. Si bien, hay temas que pudieron considerarse ausentes, la fortaleza de este ejercicio es salirse de lo que los expertos en política pueden considerar temas relevantes para la agenda electoral y pasar a las preocupaciones que los jóvenes en región tienen.

Otra de las fortalezas del ejercicio fue acompañarlo de instituciones expertas, tanto en temas electorales, como en pedagogía con jóvenes. De esta forma, se constituyó un Consejo de garantes, con la principal función de revisar los contenidos y proveer imparcialidad y neutralidad a todo el ejercicio. De modo que los riesgos frente a favorecimiento para determinada campaña electoral o de falta de contenido o precisión de la información suministrada, se eliminaran. Así, este consejo de garantes estuvo constituido por Alejandra Barrios, directora de la Misión de Observación Electoral – MOE; Julián de

Zubiría, experto en pedagogía y en educación; Ángela Rodríguez, directora para Colombia del Netherlands Institute for Multiparty Democracy – NIMD y por Silvia Sus de la organización Congreso Visible de la Universidad de los Andes.

Cada una de estas instituciones participó en las etapas estratégicas del proyecto y particularmente, en los procesos selección de los jóvenes y de revisión de las premisas, para asegurar la eficacia y pertinencia de cara al objetivo de orientar a los jóvenes sobre la posición de los candidatos a la presidencia de la República de Colombia.

Finalmente, este proceso tuvo un acompañamiento técnico y de contenido de los creadores de la metodología en Holanda, a través de la organización ProDemos y de la BPB, entidad gubernamental Alemana, que lo implementa desde el 2002.

3. El impacto de *candidater* en la democracia colombiana

Tal vez el título de esta sección es muy ambicioso, porque medir el impacto en la democracia, con el primer ejercicio sería muy complejo. Sin embargo, hay aspectos que se pueden destacar como resultados importantes de este primer ejercicio.

Los resultados sobre su uso, si bien son solo indicativos, sirven para ilustrar que 600 mil personas terminaron el ejercicio para conocer su afinidad política con los candidatos a la presidencia de la República de Colombia, en el 2018. Esta cifra, que cumplió con la meta propuesta fue destacada y comparada positivamente con otros ejercicios similares desarrollados en otros países.

Más allá de estos resultados, se contó con un acercamiento importante de este tipo de herramientas de pedagogía electoral a otro tipo de actores sociales como medios de comunicación nacionales, regionales y algunos alternativos o de nicho y, la misma academia.

En Colombia, se han intentado ejercicios similares de compatibilidad desde medios de comunicación, aunque no tuvieron gran permanencia, de una parte, por las dificultades técnicas y tecnológicas que hacían que fuera muy demorado en su diligenciamiento y, de otra parte, porque los temas sobre

los que se basaron fueron definidos por periodistas, no por jóvenes desde una construcción y diálogo entre ellos.

Para el creador de esta metodología, Jochum de Graff, director de ProDemos, esta iniciativa en Colombia, en comparación con otros países, fue exitosa por su facilidad y atractivo en el ambiente digital, ya que fue fácil comparar partidos y candidatos con las ideas de cada persona y además por las alianzas que se lograron que le dieron solidez a la aplicación. *“Siempre queremos trabajar con organizaciones capaces de desarrollar la herramienta en el país, no hacerlo nosotros”*⁶. Su colega Anna Domingo destacó la participación de los jóvenes de distintas regiones y organizaciones. Ambos expertos concluyeron que este tipo de metodologías deben garantizar neutralidad frente a todo tipo de posiciones políticas, lo que se logra con las organizaciones que acompañan este ejercicio y que lo impulsan en contextos electorales polarizados, como lo fue el colombiano.

Para el Embajador de Alemania en Colombia, en su momento, Michael Bock⁷, el apoyo de Alemania en la implementación de esta metodología obedeció al interés de promover la democracia en Colombia, y de que no aumentara la indiferencia de los jóvenes frente a la política, así como lograr que se valore esta metodología, como en Alemania, por la posibilidad de brindar información confiable. *“Si los jóvenes no despiertan su interés por la política, dentro de diez años no habrá democracia”*, destacó.

La apatía y desinterés de la juventud frente a la política y a la democracia no es algo novedoso. La Registraduría Nacional del Estado Civil no cuenta con estadísticas desagregadas para saber cuál ha sido la participación electoral de los jóvenes en los últimos procesos electorales. Durante las elecciones de 2018 desarrollaron incentivos y estrategias para los “primi-votantes”, de modo que se motivara su participación. En términos generales, puede obedecer a la pérdida de legitimidad y credibilidad en las instituciones democráticas, en particular en la figura de los partidos políticos, y en las nuevas relaciones y escenarios en los que interactúan los jóvenes con el Estado.

⁶ Revista Semana. *Candidater: la forma en que los jóvenes se están enganchando con la política*. 4/16/2018. En <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/563883> Tomado el 19 de septiembre de 2018.

⁷ En su momento, el embajador de Alemania. Revista Semana. *“Si los jóvenes no participan, desaparecerá la democracia”*. 5/05/2018. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/candidater-test-sobre-candidatos-presidenciales/567220>. Tomado el 19 de septiembre de 2018.

En el caso colombiano, cada vez están más debilitados los partidos políticos, como instituciones consideradas bisagra entre el constituyente primario y el secundario, como aquellos capaces de agregar preferencias políticas, en torno a un programa de gobierno. Esto se evidenció en las elecciones presidenciales de 2018.

El candidato German Vargas Lleras, quien era líder del partido político *Cambio Radical*, no se presentó por su partido, sino que renunció para presentarse con firmas de un grupo significativo de colombianos. El Candidato Iván Duque, se presentó por el partido *Centro Democrático* en el que milita, sin embargo, su candidatura obedeció a una consulta interpartidista entre este partido, el partido *Conservador* y el partido del candidato Alejandro Ordoñez, quien también se inscribió por firmas y que representa una derecha más radical. El candidato Sergio Fajardo fue el resultado de una alianza entre tres partidos políticos que se denominó *Coalición Colombia*, del que hicieron parte El *Polo Democrático Alternativo*, *Alianza Verde* y *Compromiso Ciudadano*. El candidato Humberto de La Calle, fue el candidato del partido *Liberal*, sin embargo, su candidata a la vicepresidencia fue la candidata Clara López quien se había inscrito por el partido *Alianza Social Indígena*. El candidato Gustavo Petro se postuló también por firmas a través del movimiento *Colombia Humana* que, a pesar de lograr cerca de 8 millones de votos en la segunda vuelta, no se aceptó la personería jurídica como partido político. Dos candidatos habían sido mandatarios locales, con una visión local, mientras que otros dos tenían amplia trayectoria política, y uno apenas tenía experiencia política previa como Senador de la República. Esta mezcla de propuestas, candidatos y partidos puede generar, no solo en los jóvenes, sino en el potencial electoral mucha confusión y apatía.

Como se mencionaba con anticipación, uno de los retos de la adaptación de la metodología Voting Advice Application es la de no contar con partidos políticos sólidos con propuestas consolidadas y sobre las cuales se pueda verificar la posición de los candidatos.

Esta verificación se realizó por las instituciones que hicieron parte del Consejo de Garantes, quienes revisaron la consistencia de las repuestas de los candidatos frente a sus pronunciamientos recientes, aunque con la dificultad de la ausencia de una verificación histórica que permitiera evaluar la coherencia y la persistencia de sus propuestas.

4. Candidater ¿qué tan innovador fue?

Dentro de los riesgos que se advierten de la metodología Voting Advice Application es que puede inducir a error a los votantes, puede generar sesgos o confusiones porque las repuestas no son iguales a las preferencias de los individuos. En los países en los que se ha implementando desde hace décadas los esfuerzos por minimizar esos riesgos aumentan y las investigaciones sobre su uso se dirigen a ese propósito.

En el caso colombiano, se contó con dos controles: uno, el Consejo de garantes, un grupo de instituciones expertas que garantizaron la neutralidad e imparcialidad de todo el proceso y; dos, que los resultados no se guardaban, no se almacenaban. Una vez finalizado el test, los resultados desaparecían. Esto si bien, garantizó que el riesgo frente al uso fraudulento de este tipo de información se minimizara, afectó en la medida en que no fue posible conocer qué tipo de personas usaron Candidater, sus edades, género, y si finalmente, el resultado le sirvió para definir su intención de votar.

Uno de los retos para los posteriores ejercicios es la elaboración de este tipo de encuestas de uso, aunque no a todos los usuarios, sino a través de una muestra significativa que evalúe la usabilidad de la herramienta, más allá del resultado individual.

Este primer ejercicio genero en los usuarios una curiosidad inicial, que el resultado se lo puede reforzar. Así la apatía sea muy alta, hay una percepción, aunque sea muy general, de cuales pueden ser los partidos o candidatos más afines, así no se conozca mucho de ellos. Si el resultado coincide con la percepción general, la curiosidad se puede encaminar a profundizar en esas coincidencias. Si por el contrario, no hay coincidencias, el riesgo es que el usuario crea que el ejercicio es falso y que por eso debe ser descartado. Esta ha sido una de las dificultades de la metodología. En Colombia, por ser la primera vez que se implementó no se advirtieron tantos casos de este estilo, por lo menos en el seguimiento en redes sociales.

Algo que tuvo un gran reconocimiento frente a Candidater, fue el hecho de contar con las repuestas de todos los candidatos para primera y segunda vuelta. En algunos países por la decisión de los candidatos o de sus partidos, algunos no participan, lo que ha llevado a que se complemente por parte de expertos o periodistas, con información que sacan de los pronunciamientos

públicos que han hecho o de los programas del candidato o del partido. Esto puede tener riesgos en la interpretación o que se salga de contexto la respuesta, en la medida en que las tesis de las VAA son cerradas y por eso requieren de una respuesta o una reacción directa.

Otro aspecto fundamental es que una vez los candidatos reaccionan a cada premisa, esa información no se modifica. Sin embargo, en el caso de Candidater se hicieron dos cambios por solicitud del mismo candidato, tanto en primera como en segunda vuelta. Este cambio de postura en el curso de su uso, resultó problemático, pero considerando que fue una solicitud de la campaña por acuerdos programáticos con otros candidatos, se consideró que era preferible hacer el cambio y publicitarlo a mantener una repuesta del mismo candidato que ya había cambiado su posición.

Este primer ejercicio en Colombia, trajo interesantes aprendizajes, pero también retos. Dentro de ellos hacer debates públicos frente a las reacciones de los candidatos en los que hubo semejanza o que por la posición ideológica del candidato se podrían considerar contradictorias. Se requiere hacer la encuesta de uso para conocer información caracterizada de los usuarios que pueda servir de análisis para su expansión. Otro reto es llegar a la periferia, a ciudades intermedias que no requieran el uso de internet para aquellos sitios donde la tecnología y la infraestructura no lo permiten.

Mantener este tipo de ejercicios sirve para la rendición de cuentas y la memoria de las propuestas y de los partidos políticos. Por esta razón, es interesante hacer seguimiento no solo a las reacciones del candidato que ganó si también de los otros para verificar si hubo algún cambio, y de este modo, establecer una línea de discurso consolidada que sirva para fortalecer los partidos políticos y sus programas.

Conclusión

La intención de este tipo de herramientas es acercar a los jóvenes a la política y que, a través de redes sociales, se hable y dialogue sobre los temas, pero nunca favorecer un candidato o partido determinado.

Para llegar a este objetivo, debe tener continuidad y seguir los parámetros e investigaciones que se han realizado sobre las Voting Advice Application, para evitar estos errores.

Si bien estos ejercicios son interesantes para cambiar el lenguaje y la forma en que se expresan las preferencias políticas, es necesario acompañarlos de formación en política desde los colegios, para que independiente de la edad para votar, el relacionamiento ciudadano con estas instituciones electorales sea más cualificado.

El éxito de la formación y la pedagogía en este tipo de metodologías, si bien es promovido desde sectores sociales, en este caso, desde un medio de comunicación alternativo e independiente, debe fortalecerse desde el Estado, incorporándose en las estrategias de gobierno abierto y de fortalecimiento a la participación en estos contenidos digitales.

En síntesis, la Voting Advice Application radica puntualmente en tres elementos: i) la selección de los jóvenes que redactarán las premisas; ii) el aseguramiento de contar con las repuestas directas de los aliados y; iii) la consolidación de diversas alianzas tanto del sector público como privado. Estos factores legitiman y hacen exitoso este tipo de metodologías, como sucedió con Candidater, en la democracia colombiana

Referencias Bibliográficas

Agencia Federal para la Educación Cívica (Bundeszentrale für politische Bildung – BPB) .15/08/2013. ¿Cómo funciona el Wahl-O-Mat? ¿Qué es Wahl-O-Mat, qué opciones ofrece y dónde hay más información? Aquí se explican todas las funciones y se presenta el Wahl-O-Mat y su entorno. En <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/166945/wie-funktioniert-der-wahl-o-mat> Tomado el 15 de septiembre de 2018.

Agencia Federal para la Educación Cívica (Bundeszentrale für politische Bildung – BPB) . The story of the election-O-Mat. 09/26/2017. En <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/176527/die-geschichte-des-wahl-o-mat>. Tomado el 17 de septiembre de 2018.

Agencia Federal para la Educación Cívica (Bundeszentrale für politische Bildung – BPB) .En <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/45292/die-entstehung-eines-wahl-o-mat> Tomado el 17 de septiembre de 2018.

DW. Nota original: Thomas Krüger, described the voter tool as Germany’s “democratic national sport”. En: <https://www.dw.com/en/german-election-wahl-o-mat-app-pairs-voters-with-political-parties/a-40301081>. Tomado el 18 de septiembre de 2018.

Fundación Konrad Adenauer – KAS. *Diálogo Político. Jóvenes y Política*. Año xxxii, n.º 1, 2017. En <http://www.kas.de/wf/doc/23733-1442-4-30.pdf>. Tomado el 19 de septiembre de 2018.

OEA (2014) *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*. En https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf. Tomado el 15 de septiembre de 2018.

OECD (2015), *Gobierno Abierto en América Latina*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264225787-es>. En <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>. Tomado el 17 de septiembre de 2018.

Pacifista!. *Candidater*. Boletín de prensa No. 5. “602.498 PERSONAS RECIBIERON RESULTADOS DE CANDIDATER: UN FENÓMENO SIN PRECEDENTES PARA LA DEMOCRACIA DIGITAL EN COLOMBIA. 26 de junio de 2018.

ProDemos. *Stem Wijzer*. En <https://stemwijzer.nl/veel-gestelde-vragen/>. Tomado el 15 de septiembre de 2018.

ProDemos. *Vote Match Huis voor democratie en rechtsstaat*. En: <https://prodemos.nl/english/activities/international-activities/vote-match/>. Tomado el 17 de septiembre de 2018.

Revista Semana. “*Si los jóvenes no participan, desaparecerá la democracia*”. 5/05/2018. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/candidater-test-sobre-candidatos-presidenciales/567220>. Tomado el 19 de septiembre de 2018.

Revista Semana. *Candidater: la forma en que los jóvenes se están enganchando con la política*. 4/16/2018. En <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/563883> Tomado el 19 de septiembre de 2018.

Unlock Democracy. *Vote Match 2015*. En <http://www.unlockdemocracy.org/vote-match/> Tomado el 18 de septiembre de 2018.

Vote&Vous. En: <https://www.vote-et-vous.fr/conception-vaa.html>. Tomado el 18 de septiembre de 2018.

UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO¹ EN EL CONGRESO BRASILEÑO: LA PRIMERA DÉCADA DEL AÑO 2000, EL FEMINISMO DE ESTADO Y LA FEMOCRACIA

Fernanda Pattaro Amaral*

¹ En ese capítulo daremos énfasis a las políticas públicas de género que abarcan las mujeres como actoras políticas.

* Docente-investigadora de la Corporación Universitaria Americana. Miembro del grupo de investigación Law and Sciences. Correo electrónico: fpattaro@coruniamericana.edu.co

Resumen

En este capítulo de libro se contextualiza el panorama de la discusión de las políticas públicas de género en Brasil, con énfasis en los discursos pautados por una agenda feminista, en un régimen democrático muy joven en un escenario político frágil. El objetivo es revelar esas narrativas que construyen apoyo a través de discursos sobre las políticas públicas de género a lo largo de la primera década del año 2000. La metodología para verificar la factibilidad del objetivo se apoyará en la revisión de la bibliografía sobre las políticas públicas de género realizadas en Brasil. Durante esa revisión se constató por parte del lobby conservador (liderados por congresistas que pertenecen a iglesias neo pentecostales) un discurso agresivo con la intención de frenar el avance de las políticas públicas de género – algo que se confirmó en el actual gobierno liderado por el político Michel Temer, sucesor de la presidenta víctima del golpe parlamentario de 2016, Dilma Rousseff – cuyo gobierno fue marcado por una estética femocrática.

Palabras clave: Políticas públicas, género, femocracia, feminismo de Estado

Introducción

González (2017) explica que la inclusión de las mujeres como sujetas portadoras de derechos, a través del Estado, fue un hecho posible gracias a las luchas de los movimientos de mujeres y feministas por la redemocratización del Estado Brasileño a finales de los años 1970 e inicio de los años 1980, tras un período de veinte años de régimen dictatorial y la crisis del nacional-desarrollo². En Brasil, el Consejo Nacional de Derechos de las Mujeres (CNDM)³ fue implementado en 1985, con carácter consultivo y en la Constitución de 1988 el principio de la igualdad entre las mujeres y los hombres fue una exigencia de esos movimientos.

En la década de los años 2000, el gobierno de centro-izquierda, el Partido de los Trabajadores (PT) con la figura carismática de Luís Inácio “Lula” da Silva, que alzó el poder, tenía otra discusión con una pauta más progresista sobre los temas de participación social, y, claro, los temas de igualdad de género – pauta desde siempre vinculada a la izquierda. El gobierno siguiente a la “Era Lula”, fue el gobierno de su sucesora “Dilma Rousseff”, que tuvo elementos *femocráticos* como la inédita composición de un Ministerio con amplia participación de mujeres ministras. Su gobierno era favorito para dar seguimiento al proceso de desarrollo nacional para la era de 2014, y ella obtuvo los votos necesarios para hacerlo, siendo democráticamente elegida para dar continuidad a la pauta progresista del PT. Todavía, la presidenta fue ilegítimamente impedida de seguir con su mandato y sustituida a través de una maniobra parlamentaria por su vice-presidente Michel Temer. Temer, por su vez, está comprometido con una pauta más conservadora, en la que uno de sus primeros actos como Presidente fue la eliminación del status de Ministerio de la Secretaría de Políticas Públicas para las Mujeres (SPM).

Es importante resaltar que las discusiones sobre la igualdad de género en las políticas públicas⁴ están permeada por un debate marcadamente conservador y religioso, debido al lobby cristiano en el Congreso Brasileño que presiona las pautas políticas en votación y elabora otras tantas que

2 Traducción libre del término portugués “nacional-desarrollismo” vinculada a la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina y el Caribe) en el período de 1946 a 1964, donde se fomentaba el desarrollo industrial, marcada por una “crisis de hegemonía en el interior del poder”- clase dominante ascensión de la burocracia del Estado, nacionalismo que “presentaba la industrialización como condición de la emancipación nacional” utilizando una manipulación de la clase urbana movilizándola de forma controlada a apoyar el plan nacional, pluralismo restringido de partidos políticos pero la prohibición a la existencia de partidos comunistas, y la prohibición de votos por parte de analfabetos/as – gran parte de la población pobre brasileña de aquel período, que, por lo tanto, pertenecían a las “clases dominadas” (Almeida, 2012, p.696).

3 Conselho Nacional de Direitos das Mulheres

4 En este contexto, utilizaremos el concepto de políticas públicas defendido por Farah (2004, p.47) para quien las políticas públicas son “un curso de acción del Estado, orientado por determinados objetivos (...) traduciendo un juego de intereses”.

piden el retroceso en derechos ya adquiridos en el campo de la igualdad de género. También cabe resaltar que el Feminismo de Estado fue un elemento propiciador de presión dentro del gobierno para el desarrollo de las políticas públicas de género.

En este capítulo de libro, revisaremos justamente las políticas públicas de género realizadas durante los gobiernos progresistas de Lula y Dilma, y la era Temer comprometida con las prácticas neoliberales y conservadoras.

1. Políticas públicas con enfoque de género

Las políticas públicas con enfoque de género en Brasil se efectúan de dos formas: a través de políticas redistributivas y de aquellas coercitivas/regulatorias. Entre los ejemplos de políticas redistributivas tenemos aquellas que se aplican para privilegiar a determinados grupos sociales, como por ejemplo el “Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar/Pronaf destinado a las mujeres campesinas” y las coercitivas/regulatorias, a través de las leyes y normas, como la *Ley Maria da Penha* (de violencia hacia la mujer) y la Ley del Femicidio. Hay otras dos formas de políticas públicas que son las constitutivas, que monitorean y controlan recursos para el acompañamiento de determinados programas que benefician una parcela de la población, y las políticas constructivas, que “alteran patrones de socialización” sobre todo en cuestiones de género “como el trabajo doméstico compartido y remunerado” (Oliveira, 2017, pp.43-44).

Oliveira (2017) informa que la orientación de género en las políticas públicas es una forma de despatriarcalizar las históricas relaciones existentes en la experiencia pública entre “Estado-mercado-sociedad” y cuestionar el ejercicio de la ciudadanía plena a las mujeres garantizada por la Constitución de 1988 incumplida por el Estado, “periféricas y/o excluyentes” a las mujeres (p.44). Todavía, hay una diferencia bastante enmarcada entre las políticas públicas de género y las políticas públicas hacia las mujeres, donde pueden convertirse en políticas reduccionistas o asistencialistas. Mientras la segunda es más “inmediatista y específicas”, con medidas para impulsar el acceso a la educación, salud, mercado de trabajo, y relacionadas a las “condiciones socioculturales y económicas de las mujeres, y acceso a los derechos básicos”, las primeras responden a las necesidades de largo plazo, enfocando una reconfiguración sociocultural de las “desigualdades estructurales de las relaciones de género” (Oliveira, 2017, p.44). Además, el término de “políticas públicas para las

mujeres” fue escogido para poder llevar las demandas feministas hacia la esfera pública por los diversos movimientos feministas y de mujeres, con la intuición de su apreciación y aprobación. De todas formas, no pretendemos agotar el tema de políticas públicas en ese capítulo, sino hacer una revisión de las políticas públicas sobre género realizadas durante la primera década del segundo milenio en Brasil.

2. El feminismo en el estado y las políticas públicas de género

La democracia nació excluyente, elitista y no reconocía las mujeres, esclavos y extranjeros como ciudadanos y partícipes del ejercicio político. La democracia moderna, por su vez, amplía algunas posibilidades de participación política, pero negaba su pleno ejercicio por las mujeres. El sufragio universal (facto reciente en la historia de la Humanidad) fue un paso decisivo para la entrada de las mujeres en el ejercicio legal de la política. Todavía, la lucha por el sufragio está enmarcada por un activismo bastante fuerte que se esparció por el Occidente. Entretanto, en algunos países la conquista del sufragio se realizó verticalmente en el sentido de ser aplicado en beneficio secundario, o sea, no necesariamente reconociendo ese como un derecho de la mujer, sino buscando aumentar el número de electores propiciando a las mujeres el derecho al voto para ser masa de maniobra política. En Brasil no hubo una movilización femenina tan violenta para la conquista del voto como en Inglaterra y Estados Unidos, porque éste (el voto) fue reconocido por el partido en gobierno con una mirada hacia beneficios futuros (ya que cada voto cuenta en las elecciones). En Brasil, de acuerdo a Avelar y Rangel (2010), a partir de 1850 algunas mujeres de renombre empezaban a articular una creciente movilización por los derechos de las mujeres. Institucionalmente un marco considerado fue la creación del Partido Republicado Femenino (1910) y la Federación Brasileña por el Progreso Femenino (1922). El sufragio sería logrado solamente en 1932⁵. Entretanto, hay que considerar como ejercicio intelectual la reflexión de que – pese a la lucha de las mujeres por el sufragio – muchos gobiernos concedían el derecho al voto femenino por cuestiones de poder, y no por cuestiones democráticas. Cuando de la campaña de Leolinda de Figueiredo Daltro para la Constituyente en el inicio del siglo XX, aún tramitaba en el Senado, un proyecto de ley para garantizar el derecho al voto femenino, pero con las premisas de la revolución, este proyecto se pospuso para después de

5 Decreto nº 21.076, posteriormente consolidado en la Constitución de 1934.

la revolución de 32, con el presidente Getúlio Vargas.



Fuente: (Tosi, 2016).



Fuente: (Museu Bertha Lutz, 2016)

De acuerdo con Avelar y Rangel (2010), la concesión del derecho al

sufragio femenino no coincidió con la plena participación de las mujeres en la política. La autora puntúa que solamente una mujer fue elegida, la señora Carlota Pereira de Queiróz. La presencia femenina en las decisiones de poder aumentó en menos del 2% entre 1945-1982. Segundo Azevedo y Rabat (2012), seis mujeres tomaron posesión en 1966, todavía, cinco de ellas fueron perseguidas y se les prohibió ejercer por el Régimen Militar, perdiendo así sus derechos políticos, a través de los Actos Institucionales.

El período de la Dictadura Militar Brasileña (1964-1985) fue un momento importante para la movilización feminista sobre los temas cruciales empezando con la cuestión de las “madres de los desaparecidos políticos” (Rangel, 2012, p.98). Las exiladas políticas empezaron a regresar al país con nuevas percepciones y nuevas pautas de luchas, ansiando por participar en la vida pública, reivindicando su protagonismo en la historia, participando activamente en el movimiento llamado ¡Directas Ya!⁶ (que pedía la vuelta de la democracia en Brasil). Después del conturbado período de la Dictadura Militar, vino la redemocratización en 1986. En la elaboración de la nueva Constitución de 1988 (llamada “Constitución Ciudadana”), había 26 mujeres activas en el gobierno (todas diputadas) y el advocacy de esas mujeres fue mejor conocido como “Lobby del Pintalabios”⁷, formando así una “unión suprapartidaria” alrededor de los intereses colectivos de las mujeres (Rangel, 2012, p.98). Así:

Fue gracias a la actuación de los parlamentarios, en articulación con los movimientos de mujeres y los movimientos feministas, que se garantizaron conquistas legales como la normatización de la atención al aborto legal en SUS (Sistema Único de Salud – gratuito en Brasil) en 1988, la realización de la esterilización en hospitales de la red pública (1966), la Ley de Planeamiento Familiar (1996), el reconocimiento de la unión estable y los derechos recurrentes de él, el sueldo-maternidad y la licencia a la gestante para las trabajadoras rurales en régimen de economía familiar (1922), la (2006), entre otros (Rangel, 2012, p.99).

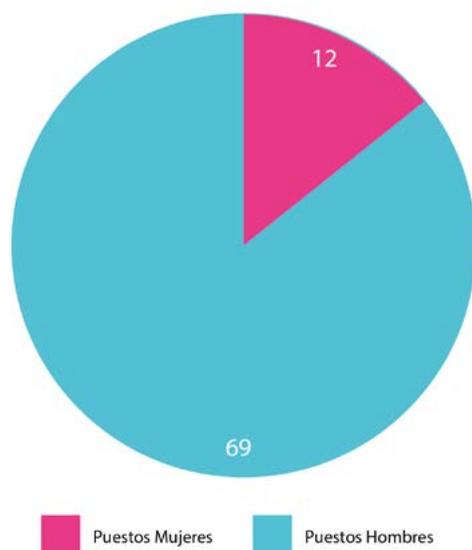
Calloni y Cedroni (2011) afirman que en una democracia plena todos los ciudadanos y las ciudadanas deben tener las mismas oportunidades de votar y ser votados/as. Putnam (1996) puntúa que las instituciones tienen influencia en el comportamiento político. Ora, las instituciones son representadas

6 El original: Diretas Já!

7 El original: Lobby do Batom

llevando en consideración la cultura, y en una cultura patriarcal las instituciones se tornan patriarcales también en su representatividad frente a la comunidad cívica, moldurando las estructuras sociales a través de los comportamientos culturales. Todavía, Rangel (2012) observa que una investigación del IES (Instituto de Estudios Socio-económicos) y el DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar⁸), ha verificado que la mayoría de los parlamentarios son contrarios a la necesidad de la existencia de las cotas femeninas para las elecciones, con un porcentaje de 60% contrarios a la medida. Por lo tanto, existe una cierta resistencia a la incorporación de la mujer en el espacio de toma de decisiones.

Según datos del *Inter-Parliamentary Union – Women in National Parliaments* (2018)⁹, Brasil ocupa actualmente el número 152 del ranking mundial de asientos ocupados por mujeres en el parlamento, con 12 puestos ocupados por mujeres entre 81 puestos disponibles en el Senado para hombres y mujeres, y 55 puestos ocupados por mujeres entre 513 de la totalidad disponible en lower house, o Cámara Baja. Así:



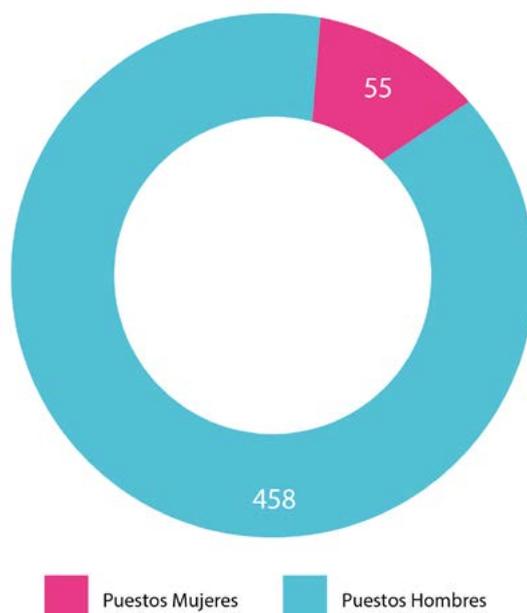
Fuente: *Elaboración propia.*

Gráfico 2: Puestos en la Cámara Baja (lower house) por sexo binario

Fuente: *Elaboración propia.*

8 Departamento Inter-sindical de Asesoría Parlamentar.

9 <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>



Es posible afirmar, que la adopción de las cotas femeninas catapultó a las candidaturas, pero candidaturas no quiere decir ocupación de puestos políticos en el Legislativo o Ejecutivo. El aumento de las candidaturas no representó un aumento substancial en las mujeres electas para ejercer los cargos políticos.

Algunos partidos políticos fomentan la costumbre patriarcal de relegar a la mujer una condición de reificación explorando sexualmente su imagen para impulsar votos para el partido, o utilizando recursos económicos, tiendo entre sus representantes a cargos electorales, mujeres semidesnudas en sus propagandas políticas.

2.1. El feminismo de estado en Brasil y las políticas públicas de género

La intelectual Silvia Federici (Grupo Autónoma, 2016) evidenció una antigua cuestión feminista respecto a las agendas políticas feministas en un gobierno dirigido por una mujer: ¿una mujer al alcanzar la representación máxima del Estado inmediatamente implantaría una agenda feminista? La investigadora contesta esa pregunta con el ejemplo de Hillary Clinton que, en sus actividades como Secretaria de Estado de los Estados Unidos

de América, corroboraba una agenda política tradicional (por lo tanto, patriarcal). Pero, Federici afirma que Clinton no fue un caso aislado, y que las mujeres cuando logran llegar al poder en el Estado no cambian las políticas del Estado, solo que aumentan las escasas estadísticas de representatividad femenina.

McBride y Mazur (1995) conciben el feminismo de Estado como demandas políticas de colectivos feministas y/o movimientos de mujeres reivindicadas por organismos de mujeres que poseen relación con el Estado con la finalidad de implementar esas demandas en políticas públicas que favorezcan el colectivo en cuestión. Lúcia Avelar (2013) pondera que, durante la década de 1990, con los avances realizados por colectivos de mujeres en los años 1980, la Constitución de 1988 con importantes logros en términos de ciudadanía, la esfera legislativa y ejecutiva, todavía, eran territorio estrictamente del mundo masculino. Debido a la dificultad de lograr, por vía directa, ejercer la política desde el centro, los “grupos electoralmente sub representados” (Avelar, 2013, p.72), tuvieron que viabilizar un camino paralelo constituido por otras formas de ejercer la política como el llamado Feminismo de Estado, a través de las ONGs feministas, de los movimientos de mujeres, de los consejos feministas y de mujeres, de las diversas organizaciones que surgieron en aquel momento que tenían como objetivo el logro de los derechos y ciudadanía a las mujeres. La autora también elabora un pensamiento sobre su concepción de feminismo de Estado y las femocratas:

Él es definido como “las actividades de feministas y femocratas en los gobiernos y administraciones” o como el feminismo institucionalizado en agencias públicas, o como la capacidad del Estado en responder las demandas de las agencias feministas, o sencillamente como la *advocacy* de los movimientos de mujeres en el ámbito del Estado (Lovendusky, 2005). Femocratas son feministas que trabajan en la burocracia del Estado, influyendo en el proceso político en la formación de la agenda pública con los temas de interés de las mujeres, incrementando el debate, enfatizando su importancia para las mujeres e influyendo en las decisiones de la burocracia del Estado (Avelar, 2013, pp.76-77).

Avelar (2013) argumenta que, a partir de los años 90, las organizaciones de mujeres y organizaciones feministas empezaron a tener un poco más de protagonismo sobre los asuntos del Estado, influyendo en las políticas

públicas, sobre todo por los derechos de las mujeres, excluyéndose los debates sobre el derecho al aborto – pauta aún bastante cara al Estado que no se aleja de un papel que no es el suyo de reglamentar el cuerpo femenino. Así:

La legislación ha avanzado en la criminalización de la violencia doméstica y del asedio sexual; en el seguro-salud para la reconstrucción de mamas en caso de cáncer [en el seno], en licencia-maternidad; en innovaciones en el Código Civil, en cuanto a la igualdad de hombres y mujeres en el matrimonio; en la eliminación del patrio poder; en el seguro -desempleo para trabajadoras domésticas, en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS); en leyes que disponen sobre la realización de acciones que aseguren la prevención, la detección, el tratamiento y el seguimiento de canceres uterino y de mama (2008), y en asistencia jurídica para mujeres encarceladas (2008). En abril de 2013, fue aprobada una PEC (*Projeto de Emenda Constitucional*) que legisla sobre los derechos de las trabajadoras domésticas, una victoria tras años de movilización de esa categoría profesional (Avelar, 2013, pp.73-74).

Así, tras un camino de luchas y construcción de agendas socio-políticas, el feminismo empieza a adentrar el camino de la institucionalización a través de representaciones de organismos feministas dentro del Estado, como la proximidad de agencias feministas de las estancias de poder, como *CFEMEA (Centro Feminista de Estudios y Asesoría)*, *Marcha Mundial das Mulheres (MMM)*, *Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB)*, *Secretaria de Política para as Mulheres (SPM)*, *Secretaria de Política de Promoção à Igualdade Racial (SEPPIR)*, y esa representatividad tiene un gran impacto en el desarrollo y aprobación de políticas públicas de género, no solo contemplando las mujeres, sino la igualdad en varias perspectivas, como en las políticas públicas orientadas a la población LGBTI.

3. Políticas públicas de género: de 2000 hacia 2010 – la era lula

El Partido de los Trabajadores (PT) fue creado en 1980 por movimientos obreros y sindicales, a través de “Lula” y algunos/as intelectuales brasileños/as, como: Mário Pedrosa, Sérgio Buarque de Holanda, Paulo Freire, Marilena Chauí, Antonio Candido, Lélia Abramo, Hélio Pellegrino, y otros/as. Las pautas feministas estuvieron presentes durante todo el desarrollo del partido, en las discusiones de las asambleas, etc., entretanto,

solamente tras 37 años de historia y actuación partidaria, una Presidenta mujer fue indicada como sustituta a Lula y como nombre oficial del partido al cargo máximo de un país¹⁰. La apertura de género dentro del partido de izquierdas fue realizada sí, y es un hecho memorable, pero siempre recordar que la apertura vino incompleta, una vez que la incorporación de las mujeres dentro de los centros de liderazgo del partido tienen un significado diferente y una lucha mucho más amplia y complicada, aunque hay que destacar casos aislados como la primera alcalde de Brasil, Maria Luiza Fontenele (Mazza, 2015), del mismo partido en 1985, en un momento de transición democrática. Esa breve contextualización es necesaria para entender la importancia del partido y de los movimientos de mujeres, y como los movimientos de mujeres y feministas – trabajando marginalmente al poder institucional en los años 70 - influenciaron en la agenda política del partido una vez que logró llegar al Ejecutivo. Los movimientos de mujeres y feministas se articulaban en el campo de los movimientos sociales para así lograr presionar el gobierno a implementar medidas urgentes en temas como violencia intrafamiliar, derechos sexuales, derechos reproductivos, educación, etc (Montaño, Pitanguy & Lobo, 2003). Todavía, cuando esos movimientos hacían presión en relación con temas como violencia hacia la mujer, contaba con amplio apoyo social para su incorporación por el Estado, pero cuando intentaban lo mismo con los temas que eran contrarios a los dogmas de la Iglesia Católica¹¹ (religión oficial de Brasil, aunque el Estado sigue laico en su Constitución), esta y los sectores más conservadores impidieron y dificultaron las discusiones en un panorama claro y objetivo, y perjudicaron las discusiones sobre políticas públicas, respecto de esos temas dentro del propio Congreso, con el lobby cristiano y neo pentecostal.

Pitanguy (2003) rehace la trayectoria de la incorporación de las pautas de los movimientos de mujeres y feministas en la política nacional, efectivamente con la creación del *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*¹² (CNDM¹³), creado en 1985¹⁴, que tenía por finalidad la promoción de políticas públicas que intentasen eliminar la discriminación hacia la mujer, que asegurasen la igualdad de derechos y plena participación política, económica y cultural en el país. La

10 Vale recordar que el nombre de Rousseff surgió en las altas cúpulas del Partido porque el sustituto elegido de Lula – Antonio Palocci, ex Ministro de Hacienda – estuvo involucrado en escándalos de corrupción.

11 Como sexualidad, contracepción, aborto, etc.

12 Traducción libre: Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer

13 Uno de los primeros órganos de su tipo y con esta finalidad en Latinoamérica.

14 Ley n. 7.353 de 29 de agosto de 1985 (Pitanguy, 2003).

autora explica que durante el gobierno dictatorial (1964-1985) la defensa de los derechos humanos era una lucha de los movimientos sociales, y con la transición al gobierno democrático, esa pauta pasa a ser del Estado. El movimiento de mujeres y feminista logró incorporar a la recién Constitución de 1988 cerca del 80% de las demandas de ese grupo, a través de la *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes*, documento aprobado por el CNDM “y entregue al presidente del Congreso” (Pitanguy, 2003, p.30).

Con el pasar de los gobiernos y sus bases conservadoras, el CNDM fue perdiendo su fuerza, a través de mecanismos gubernamentales que paulatinamente lo desarticularon y lo limitaron a un simple órgano deliberativo, quitándole la autonomía administrativa y financiera. La década de 1990 fue fundamental para el desarrollo de la temática de los derechos de las mujeres con las series de Conferencias de las Naciones Unidas por Derechos Humanos, entre las cuales destacamos las siguientes: la Conferencia de Viena y la Conferencia de Población y Desarrollo (en Cairo) realizadas en 1994. Las dos conferencias trataron de temas como violencia hacia la mujer (violencia intrafamiliar) y los derechos reproductivos. En el ámbito Iberoamericano tenemos la Convención de Belém do Para (1994). Ese momento fue bastante oportuno para la discusión de políticas públicas para las mujeres, sobre todo a través de las ONGs, ya en 1996 la ley de planeamiento familiar fue la primera medida que reflejaba las luchas de los movimientos de mujeres y feministas en pro de un desarrollo de la ciudadanía femenina, “la agenda de derechos de las mujeres influyó el discurso político del país que suscitó políticas públicas (Pitanguy, 2003, p.35).

En la década de 2000, los debates sobre las políticas de género (sobre todo, las políticas para las mujeres) ganaron fuerza. En Brasil, el gobierno se basó en el modelo neoliberal con la imagen del ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PMDB¹⁵) y su discurso sobre la necesidad de privatizar los bienes públicos. Cardoso, o popularmente conocido por las siglas de su nombre FHC, gobernó de 1995 hasta 2003 (por dos mandatos consecutivos).

Tabla 1: Políticas con enfoque sobre las mujeres.

¹⁵ Partido del Movimiento Democrático Brasileño, actualmente solamente MDB, en un intento de olvidar las constantes denuncias de corrupción sobre sus partidarios.

POLITICAS PUBLICAS – GÉNERO/MUJERES	AÑO
Recuperación de la visibilidad del CNDM	1996
Primer Programa Nacional de Derechos Humanos – Ministerio de la Justicia y CNDM	1996
Comisión Intersectorial de la Salud de la Mujer del Consejo Nacional de Salud	N/A
Medidas de control del cáncer de colon	1996-2002
Acciones de prevención al VIH enfocando la transmisión vertical (madre/hijo/a)	1996
Medidas de combate a la mortalidad materna	1996-2002
Aumento da oferta de anticonceptivos en la red pública de salud (gratuita)	1996
Creación del programa de Anemia Falciforme	1998
Norma técnica de prevención y tratamiento de los agravantes resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes – consolidando así los servicios de abortamientos legales.	1999
Programa Salud de la Mujer	2001

Fuentes: CFEMEA²¹ (s/f) y PSDB²² (s/f).

El
Empi
acción

Brasil.
imera
ujeres

(SPM) con status ministerial (*Lei 10.683, de 28 de Maio de 2003*) considerado un organismo donde la agenda feminista encontraba respaldo para desarrollarse y el espacio para las discusiones políticas feministas estaban aseguradas, siendo, por lo tanto, el primer espacio a disfrutar de una mecánica del Feminismo de Estado. La SPM fue un local estratégico para pensar las políticas públicas de género, y la creación de una “Plataforma Política Feminista” para la “Ejecución de Planos Nacionales de Políticas para las Mujeres” (PNPM) (González, 2017). En 2009, la Secretaría ganó el derecho de ser llamada de Ministerio con libertad financiera y autonomía, además de monitorear las políticas públicas. En el marco de las políticas públicas para el segmento LGBT, el gobierno Lula estableció las siguientes agendas y políticas: “*Brasil sem Homofobia*” – Programa de Combate a la Violencia y a la Discriminación contra LGBT y de Promoción de la Ciudadanía Homosexual – en 2004. En 2008, realizó la Primera Conferencia Nacional de Gays, Lesbianas, Bisexuales, Travestis y Transexuales; y en 2009 lanzó el Plan Nacional de Promoción de la Ciudadanía y Derechos Humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales (Mello, Avelar & Maroja, 2012). Aunque los autores destacan que esas políticas públicas fueron ineficientes porque no se brindó recursos suficientes para su seguimiento, y varios centros de apoyo oriundos de esas políticas LGBT tuvieron que cerrarse – lo que pudo caracterizar que esas políticas concretas eran como una especie de manipulación política para mantener el partido en el poder. En la legislación destacamos: Ley 10.948/2001 que penaliza la práctica de discriminación

sexual y el decreto 51.180/2010, que permite la inclusión del nombre social de transexuales y travestis en registros municipales para fines públicos.

4. Políticas públicas de género: de 2011 hacia 2016 – la agenda política femocrática

Durante el primer mandato de la presidenta Dilma, la SPM se transforma en Ministerio, con más autonomía, más recursos, y poder de negociación (González, 2017). En 2015, la SPM fomenta el programa “Mujer Participa” en Brasil, donde se crean espacios de “fortalecimiento de organismos locales de políticas para las mujeres” con la participación de las mujeres, obviamente (González, 2017, p.13) en un ejercicio de diálogo y demandas, en los que hay espacios para demandar y mecanismos “para viabilizar acciones y compromisos gubernamentales” (González, 2017, p.14).

MacKinnon (1995) analizando la correlación entre elite (burguesía) y Estado a la luz de la teoría marxista, argumenta que ambos están directamente interconectados y que la política está sujeta a la economía, y que el Estado se percibe como “relativamente autónomo”, y hace la siguiente pregunta: “Es el Estado esencialmente autónomo de la clase o está parcialmente determinado por ella?” (MacKinnon, 1995, p.30). Analizando el Estado frente a teorías liberales y marxistas, la autora afirma que el feminismo tuvo que seleccionar entre dos opciones: a) el Estado como herramienta para la transformación de la situación de la mujer – sin analizar el Estado masculino – o b) las mujeres siguen siendo parte de la sociedad civil. De acuerdo a la autora, las mujeres fueron explotadas económicamente y psicológicamente forzadas a asumir papeles de acuerdo con las normatizaciones sociales (maternidad involuntaria, sexualmente reificadas), “utilizadas en espectáculos ultrajantes, privadas de voz y de cultura auténtica, del derecho al voto, excluidas de la vida pública” (MacKinnon, 1995, p.31). Como contraparte, los hombres sufrían consecuencias similares solamente en dos ocasiones: si eran negros u homosexuales, afirma la autora. Así, sería el Estado una estructura relativamente autónoma “¿de los intereses de los hombres o es una expresión integrante de aquellos?” (MacKinnon, 1995, p.31). Para Kate Millet (1970, p.68), la policía es entendida como: “un conjunto de relaciones y compromisos estructurados acorde al poder, en virtud de los cuales un grupo de personas permanece bajo el control de otro grupo”. De esta forma, y recordando una de las reflexiones de MacKinnon (1995, p.35): “¿El Estado está edificado sobre la subordinación de las mujeres?” imagínese que –

como en el imaginario popular – las mujeres generalmente aceptan el sexo, entonces las mujeres aceptarían un gobierno tal como está constituido y conformado, de acuerdo con los padrones históricamente patriarcales. Así, la femocracia es un intento de una explicación de un gobierno establecido por mujeres con una agenda positiva a los temas de género.

Roberto Bobbio (2015, p.2) cuando argumenta sobre la Democracia, afirma que es necesario un entendimiento que la caracteriza como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado a tomar decisiones colectivas y cuales procedimientos”, y ese grupo autorizado a tomar las decisiones del todo, termina por rendirse a las elecciones de un individuo para hacerlo (su representante). Además, el autor trabaja con la idea de la separación del entendimiento de ideales democráticos y la democracia real. Con eso en vista, Bobbio (2015) aún argumenta que, para mesurar la democracia en un país, hay que visitar las condiciones democráticas de la población para ejercer ese derecho a la vivencia democrática. De modo que, para establecer vías democráticas es necesario que los espacios sean cada vez más plurales, que logren incorporar a todos los segmentos de la sociedad. Una forma de hacerlo, segundo Bobbio (2015) es a través de una educación ciudadana. En ese sentido, la Femocracia rompe con el tradicional modelo patriarcal de la Democracia, y dialoga críticamente con el argumento de Federici (Grupo Autonomo, 2016), para quien las mujeres al lograr la más alta instancia del poder no tendrían por agenda política pautas más progresistas. El gobierno de la expresidenta Dilma Rousseff fue un ejemplo de gobierno con elementos democráticos en el hemisferio sur. Durante su mandato (abruptamente interrumpido por un golpe parlamentar en 2016, articulado entre las fuerzas conservadoras reaccionarias que estaban “alijadas” del poder del Ejecutivo durante los 13 años de permanencia del Partido de los Trabajadores (PT) en el poder – que resultó en un espectáculo mediático e patriarcal), podemos hacer un esfuerzo para contestar a una pregunta realizada por Rangel (2012) que buscaba un coeficiente entre las mujeres en el ejercicio del poder y las agendas feministas. Araújo (2016) pondera la delicada relación entre el ejercicio de la política por las mujeres y la jornada dupla de trabajo, destacando que muchas de esas candidaturas femeninas se mueren en el ámbito de la municipalidad, no avanzando para otras esferas de poder.

Ese hecho dificulta la formación de un grupo cada vez más grande y amplio de femocratas en el poder, incentivado que la toma de decisiones esté concentrada en las manos de los actores políticos masculinos y

sus instituciones impregnadas de resistencia, mientras las actrices o actoras políticas protagonistas de las relaciones de poder permanecen renegadas. Tras esa breve reflexión sobre algunas condiciones en relación a las candidaturas femeninas, proponemos un análisis sobre los signos femocráticos en el gobierno de Dilma Rousseff. Según Rankin y Vickers (*apud* Pattaro & Capistrano, 2017, pp.106-107), “las femocratas surgen de la ‘interacción de los movimientos de mujeres y de los gobiernos administrados por asesoras feministas”, y resaltan que la femocracia es, por tanto, un modelo reconocido de feminismo de Estado. Por otro lado, es un modelo diferente al feminismo de Estado canadiense, donde las mujeres feministas en la política tienen un plano de carrera y no necesariamente están comprometidas en representar las demandas feministas (Pattaro & Capistrano, 2017). Conforme Fernandes (2012, p.114) pondera en su artículo *Dilma Rousseff and the challenge of fighting patriarchy through political representation in Brazil*, es necesario realizar un análisis profundo del gobierno de Dilma Rousseff para verificar “el poder político de la mujer en fase de la hegemonía masculina y de las estructuras patriarcales”. Durante el gobierno femocratico de Rousseff un aumento del feminismo de Estado con un dato importante: en el *Global Gender Gap Index*, Brasil logró reducir del 82º puesto para el 62º, gracias a las políticas de género del gobierno Rousseff (Sá, 2012). Una de las razones, según Sá (2012), fue el hecho de que en el gobierno de Dilma hubo un aumento significativo de mujeres en altos cargos políticos de poder, como en los Ministerios – antes de Rousseff el índice era de 7% de mujeres, y en su gobierno ese índice fue de 27%. En total, Dilma Rousseff nombró a 12 ministras (mientras Lula, en su gobierno anterior había nombrado solamente a 5).

Para que un gobierno con elementos femocráticos resulte eficaz, hay que tener en consideración el respaldo político que lo cerca, es decir, en este caso específico es necesario que la presidenta femocrata (burócrata feminista) mantenga sus ministerios compuestos igualmente por simpatizantes feministas o por demócratas para que avancen las pautas de género en su gobierno, sin interrupciones.

En el análisis de Fernandes (2012, p.114), el poder político de una mujer para cambiar las estructuras patriarcales de la política puede ser medurado utilizando como referente la “habilidad de representar a otras mujeres, tanto simbólicamente cuanto físicamente”. Entretanto, hay que resaltar que muchas políticas mujeres no se identifican con la pauta feminista, o que está bastante razonable en un país democrático,

todavía, es necesario fomentarse una “conciencia de género” (Fernandes, 2012) entre las mujeres en el Legislativo y Ejecutivo, y dentro de los partidos políticos. Esa “conciencia de género” permite una feminización de la política (Lovendusky, 2005) entendida por la autora citada como un ejercicio constante de cambiar el foco político priorizando temas referentes a las mujeres como principales sujetas de la agenda política; bien como actuando en la “feminización de la legislación” (un ejemplo sería la Ley Maria da Penha – sobre violencia contra la mujer). El Partido de los Trabajadores (PT) enfatiza en su website que la igualdad de género se tornó política de Estado durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff en Brasil. Segundo el propio partido, el gobierno de Dilma Rousseff intentó “trabajar la transversalidad de género en las políticas interministeriales” (Spinillo, 2016). El gobierno de estética femocrática (Pattaro & Capistrano, 2017) de Rousseff estableció las siguientes políticas públicas: El Comité de *Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, as Agendas Transversales del Plano Plurianual (2013-2015), la participación intensa de las mujeres en consejos de políticas públicas (estaduales y municipales), siendo que había 24 Consejos Estaduales, 15 Comités de Género y 420 Consejos Municipales de los Derechos de la Mujer (Pattaro & Capistrano, 2017). La política internacional, por lo tanto, la Política de Estado (Putnam, 1988; Milani, 2012) de su gobierno fue enmarcada también por elementos femocraticos como la condenación del apedreamiento de la iraní Sakineh Ashtiani, rompiendo así con el gobierno Lula que evitó la confrontación y era considerado como moderado en aspectos diplomáticos. En la política interna, Rousseff siguió con una agenda feminista, la expresidenta creó el Programa *Mulher, Viver sem Violência* (en 2013), y fue en su gobierno que se tipificó el feminicidio (en 2015), es decir, se sancionó la ley que tipifica el homicidio de mujeres por discriminación de género; la *PEC das Domésticas* (Brasil, 2015) que dictó nuevos derechos para las trabajadoras de la categoría; además de ampliar las vagas en guarderías para las madres trabajadoras, proposiciones sobre licencia maternidad y paternidad. Así, de acuerdo con Menezes (2017, p.15):

(...) la ONU MUJERES considera Brasil como un ejemplo de política de combate hacia la violencia contra las mujeres y atribuyó ese hecho al liderazgo de Rousseff, que percibía el tema como “tolerancia Zero”, antes de tener su programa impedido en 2016 (...)

Tras el Golpe Parlamentar de 2016, Dilma Rousseff fue invitada a un

evento llamado “*Mulheres e a Democracia*”¹⁶, en la Cámara Municipal de Porto Alegre (RS), y dijo “no hay política social consistente en Brasil que no tenga por base el empoderamiento de las mujeres” (PT, 2017).

5. El Impeachment de Rousseff y la era Temer – las políticas públicas de género

Apocos meses de iniciado el mandato del actual presidente de Brasil, Michel Temer (MDB), la Secretaría de Políticas para Mujeres (SPM) fue rebajada del status de ministerio a secretaría, y conjuntamente con otros ministerios como lo de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos, formaron un solo conjunto denominado: Ministerio de Políticas para las Mujeres, Igualdad Racial y Derechos Humanos.

Entretanto, Balieiro (2017) hace una revisión sobre los discursos respecto de la ofensiva de la bancada evangélica y políticos conservadores hacia la agenda de género, utilizando el término peyorativo “ideología de género” para presuponer una lucha de ideas destinadas a doctrinar parcelas de la población (discurso de la bancada en cuestión). Tal discurso se incrementa a partir del momento en que, utilizando la educación como herramienta de cambio social, sectores de la sociedad civil producen un material abordando la inclusión y el respeto a las diferencias inspirado en el Programa *Escola Sem Homofobia* (Escuela sin Homofobia), para ser implementado en los colegios con la finalidad de combatir ese grave problema. Todavía, sectores conservadores en la política empiezan a diseminar que ese material educativo tiene la intención de incentivar la homosexualidad y la promiscuidad y lo llaman “kit gay”, lo que llevó a la presidencia de la República a vetar su implementación considerada “inadecuada” en el momento (Balieiro, 2017, p.5). Como una de las consecuencias de esas narrativas, el diputado Eros Biondini fue autor de un proyecto de ley que buscaba prohibir la enseñanza de la “ideología de género” de cualquier plano de enseñanza nacional (PL2731/2015), que luego fue retirado de la agenda de discusiones por el propio autor (Balieiro, 2017).

5.1. Impeachment de Rousseff (31 de agosto de 2016)

Dilma Rousseff estuvo impedida de seguir con su segundo mandato - recordando que ella fue democráticamente electa para tal función - por un

16 Mujeres y la Democracia

golpe articulado entre el Parlamento y el Judiciario, lo que fragilizó la joven democracia brasileña.

Tras el primer mandato (2010-2014), Dilma fue reelecta con 51,56% de la totalidad de votos consolidando entonces, el Partido de los Trabajadores (PT), su cuarto gobierno seguido en la presidencia de la República. Las regiones que garantizaron la victoria de Dilma fueron las más afectadas económicamente como Nordeste y Norte, regiones bastante beneficiadas por los programas sociales del PT, mientras las regiones Sur y Sudeste de tradición más conservadora, fueron responsables por los votos del candidato de la oposición, Aécio Neves (PSDB), segundo Martins, Mansano y Plassa (2016). A partir de ese momento, los electores de oposición criticaron a Dilma Rousseff e identificaron su gobierno y sus electores con el programa social “*la Bolsa Família*”¹⁷, y con el nivel de escolaridad. Por lo tanto, aquí podemos establecer una conexión directa entre el sector económicamente más favorecido de la sociedad que vota por el partido/candidato/a conservador/a, y el sector menos favorecido económicamente que tiende a votar en partidos/candidatos/as progresistas. El partido conservador que era situación antes de la era PT, o sea, el PSDB, articuló en sus bases una alianza construida con el partido del vicepresidente de Dilma Rousseff - Michel Temer (MDB) – el llamado “vice decorativo” como el mismo se describe en una carta de descontentamiento dirigida a la expresidenta, que fue supuestamente filtrada a la imprenta:

He pasado los cuatro primeros años de gobierno como vice decorativo. Ud [dirigiéndose narrativamente a la expresidenta en acción] sabe eso. He perdido todo el protagonismo político que he tenido en mi pasado y que podría haber sido utilizado por el [este] gobierno. Yo era llamado solamente para resolver las votaciones del PMDB y las crisis políticas (Temer *apud Sadi*, 2015).

En este momento, la articulación por la sustitución de la presidenta empezaba a ser trazada por la media como un proyecto de los partidos de derecha con otros sectores de la Media hegemónica, una gran parte de los representantes del Congreso, Eduardo Cunha (Presidente de la Cámara de Diputados) y la organización de lo que sería el futuro MBL (Movimiento Brasil Libre, de cuño conservador). Las protestas por veinte céntimos del aumento de los pasajes en todo el país fue un momento fecundo para medirse la popularidad de la presidenta y empezar a implementar el

¹⁷ Es un programa social para brasileños/as de baja renta o extrema pobreza. Es un programa de transferencia de renta para garantizar las mínimas condiciones de vida para ese extracto de la población.

discurso de la necesidad de cambiar la gobernante, que no contestaba “correctamente” a la crisis presentada. Las protestas ganaron los noticieros nacionales – tomando los/as protestantes doce capitales brasileñas con una pauta de reivindicaciones más amplia que los reajustes del pasaje. Como se informó, en ese momento se cuestionó la capacidad político-administrativa de Dilma Rousseff de gobernar el país, y la corrupción (selectiva) entrañada en la estructura política brasileña. Algunos “ocuparon” la sede del gobierno federal, manifestada en una imagen icónica del pueblo ocupando espacios públicos y el tope del *Palacio do Planalto*.



Ese era el momento recando para la articulación de un golpe político – de Estado¹⁸. Por una maniobra política, la presidenta fue acusada de crimen fiscal (las pedaladas fiscales), para beneficiarse en campaña política y así obtuvo la instauración de un proceso en las instancias del gobierno¹⁹. Tras debates y votaciones en el Congreso (involucrando el Senado), donde pudimos asistir el show de horrores de la votación televisada donde un diputado afirmaba que votaba por el impeachment de Rousseff en memoria del General Brillante Ustra (uno de los más grandes torturadores de la Dictadura Brasileña, - ya condenado - y torturador de Dilma Rousseff)²⁰, Dilma fue alejada del poder, y con eso se cuestionaba la Democracia Brasileña donde el voto popular y la

18 En este momento no vamos a trabajar toda la compleja cuestión del Impeachment de Dilma Rousseff, sino que exponer algunos detalles importantes y algunas nociones sobre este golpe blando – es decir, sin “violencia física”.

19 Dilma fue considerada inocente este año de 2018. Además, Temer sancionó la “pedalada fiscal” como un acto legítimo a partir de su gobierno. Lo que corrobora la versión del Golpe Parlamentar a Rousseff para alijarla del poder.

20 El diputado en cuestión es Jair Bolsonaro, que con el segundo Golpe Político en Brasil – la prisión de Lula y la prohibición de su candidatura a la presidencia, está en primero puesto en las intenciones de voto en Brasil. Es un candidato de extrema derecha, con propuestas reaccionarias y que exalta al período Dictatorial en Brasil.

voluntad de la mayoría estaban ahora en duda. Hubo varias manifestaciones, y gran parte de las mujeres trabajadoras prestaron solidaridad a la presidenta Rousseff durante todo su juzgado, y cuando fue despedida del Congreso le regalaban flores y cantaban²¹.

6. Era temer y el retroceso de las políticas públicas de género

Oliveira (2017) informa que el presidente Michel Temer, en las conmemoraciones del día de la Mujer – 08 de mayo, reafirmó el rol tradicional de la mujer como perteneciente al ámbito privado, al cuidado con el hogar, etc. Así,

Tengo absoluta convicción (...) del trabajo que la mujer hace por la casa, por el hogar. De lo que hace por los hijos. Y, si la sociedad de alguna forma está bien y los hijos están creciendo es porque tuvieron una adecuada formación en sus casas, y, seguramente, no es el hombre quien lo hace, sino que la mujer (...) Nadie es más capaz de indicar los desajustes, por ejemplo, de los precios en los supermercados que la mujer²² (Temer apud Oliveira, 2017, p.41).

El tema del desajuste de los precios en supermercados, la inflación y el rol de la mujer como fiscal económica fue un discurso antiguo del inicio de los años 80, proclamado por el expresidente José Sarney, siendo ahora reapropiado por Temer. Así que, como explica Oliveira (2017), discursivamente la mujer sigue siendo identificada en la política como perteneciente a la esfera del cuidado, el hogar, de fiscal económica del gobierno en la esfera privada. Además, ese discurso de Temer proferido tras un golpe de Estado que le sacó una presidenta - que en este mismo año fue declarada inocente del crimen por lo cual le quitaran el poder (Jornal Nacional, 2016) – refuerza la imagen de que a las mujeres, la esfera pública no es su reducto y hay que volverse a la esfera doméstica. Su ministro de la Salud, Ricardo Barros, también reforzó ese carácter afirmando que actualmente los niños no saben manipular los alimentos porque no tienen la oportunidad de quedarse en sus hogares aprendiendo con sus madres a manipular los alimentos adecuadamente,

21 Ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=lpUjJCuICMg>; <https://www.youtube.com/watch?v=1l2Gkik6IKM>; <https://www.youtube.com/watch?v=V9m22irYlcE>

22 Traducción libre. El original: "Tenho absoluta convicção (...) do quanto a mulher faz pela casa, pelo lar. Do que faz pelos filhos. E, se a sociedade de alguma maneira vai bem e os filhos crescem, é porque tiveram uma adequada formação em suas casas e, seguramente, isso quem faz não é o homem, é a mulher (...). Ninguém mais é capaz de indicar os desajustes, por exemplo, de preços em supermercados do que a mulher."

como por ejemplo pelarlos (Oliveira, 2017). En otro discurso, Temer afirmó que “los gobiernos necesitan tener esposos, así no van a romperse” (Temer *apud* Oliveira, 2017, p.41). Tras apoderarse del nuevo cargo empezó una serie de cambios en la composición de su gobierno, como algunos recortes de cargos, siendo cerca de 12,13% en cargos liderados por mujeres y 8,46% de cargos liderados por hombres, y la reducción de las ministras mujeres en la nueva configuración de su gobierno, quedando solamente una ministra, Fátima Pelaes. Eso generó una ola de protestas feministas, y cuando Temer intentaba solucionar el problema buscando una mujer para trabajar con las cuestiones de género en su gobierno, las feministas rechazaban la invitación por algunas razones: 1) No querían apoyar el golpe de Estado; 2) no se identificaban con las políticas neoliberales del gobierno actual; 3) no estaban de acuerdo con los recortes realizados; 4) no querían hacer parte de un gobierno marcado por un patriarcado tan presente, con una práctica neoliberal y antifeminista. Según Oliveira (2017, p.41):

La literatura en el área de género y políticas públicas es enfática cuando afirma que es necesario avanzar en las políticas públicas que no solamente mejoren la condición de las mujeres en la sociedad, pero problematicen las relaciones de género presentes en el funcionamiento del propio Estado, que casi siempre reproducen las violencias de género y refuerza los papeles sociales tradicionales (como los de esposa y madre) en las directrices de sus políticas²³.

Cabe resaltar, que la composición del gobierno de Temer es más conservadora y la bancada religiosa se hace bastante presente, lo que implica una agenda reaccionaria, en términos de derechos de la minoría. Como afirma Souza (2015, p.4), “cualquier proposición pro LGBT es vetada o embargada por la bancada religiosa y conservadora en la Cámara. *Redação RBA* (2017) apunta que “el gobierno de Michel Temer redujo un 61% en relación al año pasado [2016] la verba para atendimento a la mujer en situación de violencia. Con el corte, el valor destinado a la asistencia pasó de R\$42,9 millones para R\$16,7 millones” (*Redação RBA*, 2017, 1º parr.). Tal corte de financiamiento implica reducción de la eficacia de la *Ley Maria da Penha*, por ejemplo, y de centros de ayuda o acogida a la mujer en situación de violencia. Por otro lado, las femócratas que siguen en el Congreso intentan avanzar las pautas feministas, como la diputada del PT, Luizianne Lins quien elaboró un proyecto de ley (en 2016) que instaba a la Policía Federal la responsabilidad

23 Traducción libre.

por investigar crímenes cibernéticos hacia las mujeres, conocida como Ley Lola 13.642/2018, aprobada este año (Agencia Pública, 2018).

Discusión final

El camino para la discusión e implementación de las políticas públicas de género fue resultado de un largo trabajo y politización de los movimientos de mujeres y feministas que lograron dar visibilidad a las demandas de

esos colectivos en los años 80. La inestabilidad que vivía Brasil durante los años de la Dictadura sirvió para unir los movimientos sociales en pro de la democracia, y así horizontalizar las pautas reivindicativas que resultaron – tras la apertura democrática – en la Constitución de 1988, también conocida como “Constitución Ciudadana” por complementar diversas demandas, inclusive de grupos marginales. Históricamente, los colectivos marginalizados encuentran respaldo en los discursos y pautas de partidos de izquierdas, una vez que los partidos de derechas responden a otras necesidades pautadas por determinados lineamientos ideológicos que contrastan con las demandas de los movimientos/colectivos sociales, como las mujeres, los trabajadores sin tierras, los trabajadores sin techo, los LGBTs, etc. Así, el esfuerzo por incorporarse como ciudadanos/as plenos pasa por el camino hacia políticas públicas que integren esos colectivos en la sociedad, estigmatizados por el selecto grupo de los privilegiados del Estado (un Estado blanco, patriarcal y colonial). A través de una aproximación entre esos colectivos, los movimientos sociales y el Estado se logró el desarrollo de formas más sofisticadas de participación activa en las políticas de los gobiernos (progresistas o neoliberales), a través del Feminismo de Estado. Activistas que pertenecían a ONGs, feministas populares y académicas empezaron a trabajar junto al Estado, articulándose en pro de la construcción de una línea argumentativa de que la ciudadanía plena del Estado pasa por la ciudadanía de las mujeres. Scott (2012, p.15) elabora un pensamiento bastante interesante basado en las premisas del universalismo francés, donde “el individuo abstracto (...) [és] representante no solo de los ciudadanos, sino de la nación”. Ella refuerza una crisis en ese universalismo, que avanzó los 90 con la discusión y ejecución de las cotas de paridad en la esfera política, y que ahora reivindica como sujetos universales la multiplicidad de géneros. Diferencia sexual y ciudadanía republicana pusieron en cuestionamiento este sujeto universal neutro. Scott (2012) argumenta que las discusiones feministas francesas circulaban en torno de la igualdad versus la diferencia, resaltando que por igualdad no se reconocen diferencias substanciales y que, por eso, es algo limitado depender del punto-de-discusión sobre el tema. Y las diferencias enmarcan un carácter especial que pueden reforzar estereotipos que por su vez enaltecen una discriminación. Solamente argumentando que – segundo la línea argumentativa de las paritaristas²⁴ de los años 90 – “el individuo abstracto (...) tendría que reconsiderarse como sujeto sexuado (...) el individuo abstracto se reconfiguraba para incluir a las mujeres (Scott, 2012, p.19). A diferencia del universalismo francés, el “universalismo brasileño” (lo

24 Referentes a las activistas por la paridad en la representación política.

llamemos así solo por una cuestión de entendimiento del problema) camina en una dirección bastante peculiar²⁵, en el que el sujeto universal sigue siendo blanco, heterosexual y económicamente privilegiado, y esa característica repercute en la construcción política del país. Cuando un partido de izquierda accedió al poder ese sujeto universal, para quien las políticas eran diseñadas, se atemorizó ante la posibilidad de perder sus privilegios (que no fueron fruto de conquistas sociales), una vez que ahora el sujeto universal estaba siendo rediseñado. Las políticas públicas de género son un ejemplo de esa tentativa de nueva reconfiguración de esa universalidad.

Décadas después de ese primer ejercicio de Feminismo de Estado y elaboración y aplicación de políticas públicas de género construidas con los esfuerzos intelectuales de los movimientos de mujeres y feministas, tenemos elementos femocraticos en el primer gobierno federal ejercido por una mujer – destituida del poder a través de mecanismos articulados entre las esferas de poder, y los discursos mediáticos. Löwy (apud Gentili, Santa María & Trotta, 2016, N/A) afirma que: “lo que la tragedia de 1964 y la farsa de 2016 tienen en común es el odio contra la democracia. Los dos episodios revelan el profundo desprecio de las clases dominantes brasileñas hacia la democracia y la voluntad popular”. Desde el logro del sufragio hacia una mujer en comando del Estado, tuvimos una ruta bastante sinuosa, donde la conquista de la ciudadanía no fue un regalo del Estado y sí una lucha constante. Incluso en los días actuales el fantasma del retroceder en derechos conquistados a través de políticas públicas de género asombra gran parte de la población femenina de Brasil. La creciente participación de políticos pertenecientes a iglesias neo pentecostales con un discurso bastante agresivo hacia la mujer como portadora de derechos - sobre todo derechos a su propio cuerpo, como en las constantes discusiones de los denominados grupos “pro-vida” que atacan la vida de las mujeres, atacan la vida de los marginales, atacan la vida de los delincuentes, pero defienden la “vida” de un conglomerado de células que puede devenir en un sujeto - ponen en riesgo los derechos ya conquistados en gobiernos anteriores y que fueron resultado de largas batallas activistas. Butler (2009, p.43) ya referenciaba que los Estados son espacios “de poder, pero no son la única forma de poder”. Y este Estado es el medio por el cual se aseguran derechos a sus ciudadanos y ciudadanas, entonces, cuando tenemos un Estado que falla en esas obligaciones vivimos lo que Butler (2009) llama “malestar”. Agamben (2007; apud Arroyo, 2018) lo llama de Estado de excepción, designado como aquel espacio estructurado donde las leyes quedan

25 No nos cabe aquí trabajar toda la temática de que la forma de colonización de Brasil fue completamente diferente que la constitución de los territorios franceses, bien como todo el desarrollo político-económico, y religioso.

en suspenso siendo utilizado anteriormente como maniobra de emergencia, y actualmente se transformó en “un instrumento normal de gobierno (...) la excepción es la norma” (Agamben apud Arroyo, 2018, 5º parr.) – y aterrizando al caso específico del contexto brasileño, donde determinadas instituciones de la política (el judicial, por ejemplo) controlan el desarrollo de la propia política (el judicial a través de juzgados tendenciosos, o el propio Congreso con la revisión de derechos garantizados – como el derecho a la píldora del día siguiente, que movilizó las mujeres en Brasil contra el presidente de la Cámara de Diputados). Con el temor que algunos sectores de la sociedad tienen respecto de la pérdida de sus privilegios (blancos, cisgéneros²⁶ y heterosexuales), las políticas públicas de género pueden sufrir un retroceso a depender de los desdoblamientos del escenario político brasileño en ese retorno a la economía neoliberal adoptada por el actual gobierno.

²⁶ Más conocido como “cis”. Personas cuya identidad de género y su sexo biológico son asumidos como su identidad, es decir, no son transgéneros, que pueden poseer identidad de género diferente de su sexo biológico.

Referencias Bibliográficas

- Agamben, G. (2007). Estado de Exceção. São Paulo: Boitempo.
- Agencia Pública (2018). As mulheres ameaçadas de morte por grupos que dizem defender a vida. Recuperado de: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/mulheres-ameacadas-de-morte-por-grupos-que-dizem-defender-a-vida>
- Almeida, L.F.R (2012). Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. Serv. Soc. Soc. n.112, São Paulo: pp.689-710.
- Amaral, F. P. e Oliveira, A. C. D. C. La estética del juego político en el marco de la Femocracia Sur Americana durante el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014). Revista Femeris, vol.2, n1, pp.99-117. 2017.
- Arroyo, F. (2018). Giorgio Agamben: “O estado de exceção se tornou norma”. Recuperado de: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/cultura/1461061660_628743.html
- Avelar Lucia y Rangel Patricia (2010). Demandas feministas e políticas de gênero: um estudo comparado. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Avelar, L. (2013). Movimentos, redes, feminismos de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. Cadernos Adenauer, XVI, n.3. Recuperado de: <http://www.kas.de/wf/doc/11285-1442-5-30.pdf>
- Azevedo, D. B.; Rabat, M. N. (2012). Palavra de Mulher: oito décadas do direito de voto. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara.
- Balieiro, F. F. (2017). A “guerra” contra o gênero: reações às últimas décadas de políticas de promoção da igualdade de gênero no Brasil. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n51/1809-4449-cpa-18094449201700510022.pdf>
- Brasil. Presidência da República. Lei 10.683, de 28 de maio de 2003
- BRASÍLIA. Poder Executivo. Lei Complementar nº150/2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3 o da Lei no 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991,

a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei n o 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp150.htm. Acesso em: 29/06/2017. Texto original.

Bobbio, N. (2015). *O futuro da democracia. (Uma defesa das regras do jogo)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Butler, J. (2009) *¿Quién le canta al Estado-nación?: lenguaje, política, pertenencia*. Buenos Aires: Paidós.

Calloni, M. & Cedroni, L. (2011). *Le donne nelle istituzioni rappresentative dell'Italia Repubblicana: Una ricognizione storica e critica*.

CFEMEA (s/f). Governo Fernando Henrique Cardoso. Recuperado de: http://www.cfe-meia.org.br/plataforma25anos/_anos/1995.php?iframe=governo_fernando_henrique_cardoso

De Lima, J. M. (2015). *Dilma Rousseff e o movimento feminista: como as pautas femininas foram marcadas nos discursos na campanha eleitoral presidencial de 2010*. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/legadolaclau/files/2015/07/Artigo-GT3-LIMA-Juliana-Macedode.pdf>

Farah, M.F.S. (2004). *Gênero e políticas públicas*. Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril., pp. 47-71.

Fernandes, S. (2012). *Dilma Rousseff and the challenge of fighting patriarchy through political representation in Brazil*. Journal of International Women's Studies. Vol.13, nº3, Julio, Pp.114-126.

Gentili, P.; Santa María, V. & Trotta, N. (2016). *Golpe en Brasil. Genealogía de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO.

Gonzalez, D. de F. (2017). *Participação, gênero e políticas públicas: Uma análise das experiências recentes do Brasil e do Chile*. 18º Congresso Brasileiro de Sociologia 26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF), pp. 1-27.

Grupo Autônoma. (2016). *Silvia Federici: "Desconfío del Feminismo de Estado"*. Disponível em: <https://es.scribd.com/document/320216801/Silvia-Federici-Desconfio-Del-Feminismo-de-Estado>

- Inter-Parliamentary Union (1 Septiembre de 2018). Women in national parliaments. Recuperado de: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- Jornal Nacional. (2016). Perícia conclui que Dilma não participou de pedaladas fiscais. Recuperado de: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/06/pericia-conclui-que-dilma-nao-participou-de-pedaladas-fiscais.html>
- Mazza, C. (2015). Maria Luiza. Há 30 anos, uma onda vermelha tomava conta de Fortaleza. Recuperado de: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/11/14/noticiasjornaldom,3534171/maria-luiza-ha-30-anos-uma-onda-vermelha-tomava-conta-de-fortaleza.shtml>
- Martins, D.J.D; Mansano, F.H; Parré, J.L; Plassa, W. (2016). Factores que contribuirán para a reeleição de Dilma Rouseff. *Política & Sociedade*, vol.12, n°32.
- McBride, D. M.& Mazur, A. (Eds.) (1995). *Comparative State feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Mello, L.; Avellar, R.B.& Maroja, D. (2012). Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/se/v27n2/a05v27n2>
- Menezes, E. L. (2017). Governo Dilma a partir da perspectiva de gênero nos âmbitos internacional e doméstico. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho.
- Milani, C. RS. (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Millet, K. (1970). *Política Sexual*. Valencia: Ediciones Catedra.
- Montaño, S.; Pitanguy, J. & Lobo, Thereza (2003). As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5907/1/S035331_pt.pdf
- Nunes, D. (s/f). Mulheres estão na política há 100 anos no Brasil, mas os próprios partidos ainda são fortes obstáculos. Recuperado de: <http://agenciapatricia-galvao.org.br/politica/mulheres-estao-na-politica-ha-100-anos-no-brasil->

mas-os-proprios-partidos-ainda-sao-fortes-obstaculos/

Oliveira, A.C.D.C. (2017). Agendas de gênero nas políticas públicas no Brasil (1980-2016). *Revista Feminismos*. Vol.5 n.2 e 3, mayo, pp. 40-54.

Pitanguy, J. (2003). Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil. In: Montañó, S.; Pitanguy, J. & Lobo, T. (2003). *As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.

PSDB (s/f). FHC & Serra: uma nova saúde no Brasil. Recuperado de: <http://www.psdbr.org.br/acompanhe/noticias/fhc-serra-uma-nova-saude-no-brasil/>

Putnam, R. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*. In: *International Organization*.

Putnam, R. D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Rangel, P.D. (2012). *Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil*. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Tese apresentada para obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Redação RBA (2017). Temer reduz em mais da metade verbas para políticas públicas às mulheres. Recuperado de: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/04/temer-reduz-em-mais-da-metade-verbas-para-politicas-publicas-as-mulheres>

Sanchez, B. R. (s/f). *Representação política e gênero no Brasil e nos países de democratização recente*.

Sabino, M.J.C. & Lima, P.V.P.S. (2015). Igualdade de gênero no exercício do poder. *Estudos Feministas*. Florianópolis, 23 (3):713-734.

Scott, J. W. (2012). *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*. México: FCE.

Souza, C.C.C. (2015). *Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: do estado de coisas ao problema político*. Recuperado de: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo7/politicas-publicas-para-populacao-lgbt-no-brasil-do-estado-de-coisas-ao-problema-politico-pdf>

ELEMENTOS CRITICOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTÍA AL DERECHO A LA VIVIENDA: DEL DISEÑO DE LAS VIS –VIP y LOS ABUSOS ADMINISTRATIVOS¹

Diego Mauricio Higuera Jiménez *
Pedro Alfonso Sánchez Cubides **

¹ Un estudio previo de este trabajo, fue publicado como artículo de investigación producto del proyecto de investigación “derecho fundamental a la vivienda y políticas públicas en Colombia” En la revista Principia Iuris (2018) con el título “derecho fundamental a la vivienda y políticas públicas en Colombia”. ISSN: 0124-2067 No 30, Universidad Santo Tomás Tunja. (Higuera y Sánchez, 2018).

* Doctor en derecho, Universidad Externado de Colombia; Magíster en derecho público y ciencia política, Université Nancy 2 Francia; abogado, Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja; Co investigador del Grupo Justicia, Derecho y Estado Social de Derecho, Director del Semillero de Investigación Veritas Est Font Libertatis. Correo: higuerajimenez.abogado@gmail.com

** Posdoctor en educación, ciencias sociales e interculturalidad, Universidad Santo Tomás; Doctor en ciencias de la educación, UPTC; magíster en gobierno municipal, Universidad Externado de Colombia; especialista en gobierno y políticas públicas, Universidad de los Andes; especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial, UPTC; administrador público, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, Bogotá. Docente de la UPTC. Correo: pedro.sanchez02@uptc.edu.co

Resumen

El estudio se centra en la obligatoriedad de formular las políticas públicas en respeto, desarrollo y pertinencia de los derechos humanos, en tal sentido, es necesario entender que las garantías fundamentales de la dignidad humana son integrales, siendo ficticia la división de derechos de primera, segunda a y tercera generación en materia de su carácter inherente al ser humano. Por tal razón, se ha desarrollado el presente texto respecto al desarrollo del contenido del derecho a la vivienda en Colombia desde una perspectiva de orden jurídico, en la misma se identifican los principios y contenidos generales del derecho iusfundamental a la vivienda.

Palabras clave: : *Vivienda digna, Políticas Publicas, derechos fundamentales, derechos sociales.*

Introducción

El texto propone identificar el proceso de formación de las políticas públicas de vivienda en Colombia como herramientas específicas con que cuenta el Estado para garantizar, expandir y materializar derechos, para lo cual se contextualizará y fundamentará teóricamente cada ámbito de las políticas abordadas, al igual que se hará seguimiento a las principales normas jurídicas y documentos en general en que se han expresado tales políticas con el propósito de revisar y analizar los resultados alcanzados a nivel nacional continuando con la línea de trabajo trazada en Higuera y Sánchez (2018).

Se toma la política nacional, e indicadores muestran a nivel local (distrito) sin hacer un análisis comparativo, pues considerados que el efecto infra nacional del impacto es imposible de medirse en estos asuntos, siguiendo a Maggetti (2012).

Uno de los principales problemas del método comparativo, y en particular la comparación entre políticas públicas subnacionales, es el hecho de que los fenómenos a comparar, en lugar de consistir en unidades analíticas discretas, son independientes entre sí y, por lo tanto, están conformados únicamente por condiciones exógenas, las cuales, se pueden tratar de controlar a través de un dispositivo de estudio de casos o mediante la manipulación estadística, por el contrario, es probable que se influyan entre sí en un resultado general. En original :

Un des problèmes majeurs de la méthode comparative, et notamment de la comparaison entre politiques publiques infranationales, est le fait que les phénomènes à comparer, au lieu de consister en unités analytiques discrètes, indépendantes les unes des autres et donc façonnées uniquement par des conditions exogènes qu'on peut essayer de contrôler par les biais d'un dispositif d'étude de cas ou par la manipulation statistique –sont au contraire susceptibles de s'influencer mutuellement (Maggetti, 2012, p.100).

Las directrices generales que enmarcan la acción del Estado, definidas por el gobierno, es decir, las políticas públicas, deben caracterizarse porque los derechos y la dignidad humana son su núcleo, de tal manera que se promueva la democracia, el bienestar y la igualdad, a la vez que su proceso de formación se fortalece. En el caso de Colombia, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se organizó el Estado Social de Derecho, asumido como

una concepción jurídica que busca la garantía efectiva de los derechos, cuya materialización ha requerido el fortalecimiento de la política social orientada a reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en la práctica se presenta una igualdad jurídica y una desigualdad económica de las personas, pues no hay garantía, preservación y extensión de los derechos, especialmente de los llamados DESC (económicos, sociales y culturales), para toda la población, reflejada tal situación en la exclusión de muchas personas al acceso de bienes y servicios, especialmente públicos.

Después de todo, como bien plantea el profesor Restrepo (2006):

El Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes de un país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad (p. 38).

Es innegable que la vivienda es un derecho fundamental, por lo tanto, su respeto es una verdadera condición para la dignidad humana, si bien el derecho no consiste en otorgar vivienda a los ciudadanos, esto no implica que sea un derecho de contenido vacío, el deber de regular el mercado, ofrecer alternativas de adquisición, reglas claras a los constructores, subsidiar a la población más vulnerable y verificar la seguridad y dignidad de la oferta, son elementos esenciales de este derecho.

No en vano nuestra Carta Política de 1991 reconoce este derecho en su artículo 51 “derecho a la vivienda en condiciones dignas” y el 64 “deberes del Estado frente a la protección, adquisición y vigencia al derecho a la vivienda”. La política, traducida en ley y actos administrativos, debe estar ajustada a la constitución, y por lo tanto respetar los contenidos del derecho, el aplicarse debe hacerse conforme estos principios, y en eso se debe centrar la petición de la medida de cumplimiento (Sánchez, 2016).

Superar el fetiche mercantilista mediante políticas públicas estructurales es una obligación imperativa en el Estado Social de Derecho, “Después de todo, la prosperidad de una sociedad se mide en el respeto de los derechos humanos y su única meta legítima debe ser la realización de los derechos fundamentales, este será el verdadero progreso del espíritu en una comunidad”. (Higuera &

Torres, 2018, p 18).

Con base en lo anterior, la pregunta fundamental que orienta la presente indagación es la siguiente: ¿Cómo desarrollan las políticas públicas del derecho fundamental a la vivienda en Colombia?

1. Políticas públicas y deber estatal.

La política pública se define como directrices generales o cursos de acción que enmarcan la acción del Estado y que deben ser definidas por el Gobierno, de conformidad con la Constitución Política en el artículo 208. Un concepto más elaborado de política pública, según Sánchez (2016), es el fenómeno de posturas (a corto, mediano y largo plazo), metas, medio y fines; que ofrece el Estado a través de las autoridades competentes investidas de poder y legitimidad, con el propósito de gestionar el conflicto social para lo cual se requiere movilizar recursos políticos, económicos, institucionales, normativos y humanos.

Para esto se deben utilizar estrategias y líneas de acción, formular, evaluar, e implementar planes, programas, proyectos y actividades a fin de alcanzar los objetivos y metas fijados, en cuyo proceso de formación o fases debe existir participación de agentes diferentes a las autoridades públicas, pues la política pública es el resultado de acciones, procesos e interacciones entre actores políticos, institucionales, sociales, económicos, científicos y morales.

Como se puede observar, las políticas públicas se encargan de estudiar la toma de decisiones que llevan a cabo las autoridades públicas como parte del proceso político, en el sentido de analizar diversos aspectos que soportan la referida toma de decisiones tales como los supuestos, las consideraciones, los procesos, la información, la manera como el conocimiento guía las decisiones para producir efectos en la sociedad y la interacción entre actores, en el entendido que se deben tener en cuenta factores endógenos y exógenos en el proceso de formación de las políticas públicas. Esto significa que dicho proceso se debe soportar en el conocimiento de los tecnócratas y en la deliberación democrática, es decir, debe articular el carácter técnico y el carácter político.

A decir de Turgeon (2013): “Una política pública es un documento escrito por actores gubernamentales que presentan su visión de un tema susceptible de acción pública y, por cierto, los aspectos legales, Aspectos técnicos, prácticos y operativos de esta acción”.

En original: “Une politique publique est un document rédigé par des acteurs gouvernementaux présentant leur vision d’un enjeu susceptible d’une action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action” (Turgeon, 2013).

Las acciones del Estado, a través de las autoridades competentes según la estructura orgánica, se orientan a realizar los objetivos del interés público de manera, efectiva, eficaz y eficiente. Para tal propósito cuenta con las políticas públicas entendidas como directrices generales que enmarcan la acción del Estado y que deben ser definidas por el Gobierno, según el artículo 208 de la Constitución Política de 1991 para el caso de Colombia. Las políticas públicas se encargan de estudiar la toma de decisiones que llevan a cabo las autoridades públicas como parte del proceso político.

Si el propósito de las políticas públicas es gestionar el conflicto social, estas deben transformar una situación social problemática, mediante el direccionamiento de las fuerzas, en una situación más deseable. Por supuesto, límite está en lo que es posible para los miembros de un determinado grupo social, lo cual medimos en el potencial de las instituciones.

Estos fines deben estar dirigidos al desarrollo de los derechos humanos (Higuera & Sánchez, 2018), donde medio y fin se mezclan, solo es válida la conducta que desarrolla los derechos y solo es aceptable el proceso que les respeta. A lo que debe agregarse que dicho propósito requiere de una marcada transparencia traducida en el manejo responsable de los recursos públicos, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y control.

En el proceso de formación de las políticas públicas exige evaluar el uso de los recursos, su impacto positivo para que los mismos produzcan los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales, disminuyendo los costos, en un entendimiento sustancial del análisis económico.

En Colombia aún se presentan debilidades en la materialización del quehacer gubernamental a través de políticas públicas, a pesar del interés vigente del gobierno, organismos y entidades debido a que la gestión pública se soporta, fundamentalmente, en el plan nacional de desarrollo del cual emana la producción de políticas públicas, directrices que son consignadas en la parte general del plan, según el artículo 339 de la Constitución Política. Esta circunstancia lleva a que la acción estatal se limite a políticas de gobierno formadas en correspondencia con el plan nacional de desarrollo-PND, cuya

temporalidad se enmarca en el periodo del respectivo gobierno, es decir, cuatro años, siendo lo ideal que las políticas públicas fuesen de Estado, es decir que trasciendan los periodos de gobierno lo cual implica involucrar el largo plazo, al igual que el desarrollo y materialización de principios constitucionales. La acción estatal se complementa con las políticas institucionales de cada uno de los entes que integran el Estado.

Las políticas públicas en el contexto del Estado neo regulador o modesto, vigente a partir de los años ochenta, son formuladas para el caso de Colombia, dado nuestro sistema centralista, por los respectivos ministerios y departamentos administrativos, según el artículo 208 de la Constitución Política, pero en la implementación participan los entes descentralizados, departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, y particulares a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Además, el proceso de formación de las referidas políticas debe ser flexible y orientarse a la reducción de la pobreza, para lo cual se requiere aplicar procesos de focalización. Su financiación la realizan el Estado Central, las entidades territoriales y los usuarios de los bienes y servicios.

El ciclo básico de una política pública comprende la identificación de la problemática, la inclusión en la agenda, la formulación estratégica, la implementación y la evaluación permanente.

En la práctica, primero se seleccionan los problemas que ingresan a la agenda de gobierno, entendida esta como el listado de asuntos atendidos por parte de las autoridades públicas. Por supuesto, no todos los problemas que se incluyen en la agenda de gobierno son desarrollados y de estos no son solucionados.

Además, en la agenda entran y salen temas permanentes, una buena forma de entender el cabildeo y los reclamos sociales, es justamente como reclamos de agenda para entrar en la misma.

Las primeras etapas conforman la dimensión conceptual (identificación de la problemática, la inclusión en la agenda), posteriormente en actividades conjuntas de gobierno y actores sociales se debe dar la fase de formulación estratégica correspondiente a la dimensión sustantiva (traducida normalmente en un documento oficial), para en la tercera fase pasar a la implementación y la evaluación permanente en el momento operativo de la política pública.

2. La vivienda digna una meta en el Estado Social de Derecho,

Los derechos humanos son categorías inherentes, inalienables, imprescriptibles, immanentes, universales e invulnerables, propias del ser humano, las cuales buscan su desarrollo integral.

Los derechos humanos son valores y bienes públicos universales de toda sociedad, no pueden ser arrebatados por nadie y tienen que ser respetados por todos, lo cual obliga a todo sistema de gobierno democrático a garantizarlos, preservarlos y extenderlos a toda la población, en razón a que cualquier actividad política debe preocuparse por la condición humana en su aspiración por la libertad, la igualdad, la integridad, la dignidad, la justicia, la paz y la tolerancia como necesidades básicas de los derechos humanos.

Existen varias opiniones acerca de qué son los derechos humanos y los derechos fundamentales, si bien coinciden en que estos son inherentes a la persona, inalienables, se soportan en su dignidad y vida en sociedad, opiniones válidas que nos acercan a los diferentes puntos de tensión frente a la definición de estos, después de todo, de la concepción misma de estos derechos se desprenderán los múltiples tratamientos que a ellos se deben.

En varias ocasiones hemos explicado la dificultad que surge de la polisemia de los conceptos jurídicos (Higuera, 2015), es decir, que la misma palabra se utiliza con diferentes significados, variando según la doctrina con la que se analice, el momento histórico, el contexto e incluso, el pretexto.

Recordemos, que un derecho, en términos generales, es la facultad que le asiste a una persona como titular del mismo para exigir de otro un hacer o no hacer, por lo tanto se trata de un mandato u obligación que se deriva correlativamente de la existencia del derecho², existiendo en las sociedades democráticas una multiplicidad de derechos, obligaciones y deberes, individuales y colectivos, de la cual se deriva una red jurídica que conforma el tejido social.

Un derecho humano se puede entender de dos formas, como el aspecto o faceta internacional de desenvolvimiento (que no es lo mismo que

² Hemos expresado en gracia a la brevedad la relación entre derechos y obligaciones, si se desea profundizar en el tema de deberes, competencias, obligaciones, derechos, etc., sugerimos la sólida obra de Hohfeld (2001).

reconocimiento) de los derechos fundamentales³ ; caso distinto a la concepción de aquello inherente a la persona, es decir, sinónimo de derecho natural y protegible aún sobre el sistema de derecho positivo⁴. Sobre esta base, en los ámbitos internos, tras la positivización de estos derechos declararemos los derechos fundamentales, lo cual lo realizamos a través de las Constituciones.

Explicándolo de otra forma, y llevándolo a otro extremo más formalista, los derechos fundamentales se entienden como un derecho que está consagrado en una norma que tiene un mecanismo agravado de reforma.

En la gama de intensidad, de un extremo se tiene el derecho humano sinónimo de dignidad humana que le pertenece a la especie por el simple hecho de ser persona y que siempre le va a pertenecer. No obstante, este naturalismo puro y abierto nos genera varias dudas, ¿Cómo se puede determinar qué es propio del humano? ¿La educación es del ser humano? En sentido estricto podría pensarse que no, pues es una invención, como el trabajo, mientras por otro lado se diría que desarrolla impulsos propios de las personas como la naturaleza inquisitiva, la duda, la razón y el deseo de superación; así las cosas, vemos que no sabemos a ciencia cierta qué le pertenece a la persona en sí.

En todo caso, el concepto de derecho humano tiene una reivindicación, pues pertenece a todas las personas por el simple hecho de serlo, por eso es de carácter universalista⁵. Cuando hay un consenso sobre esos derechos humanos, los positivizamos en una norma jurídica y esa es la transición al derecho fundamental.

Es importante aclarar que en el aspecto internacional se prefiere la denominación derecho humano y en el interno derecho fundamental, querría esto decir que no se habla de derechos humanos dentro del orden nacional, cuando se declara inexecutable una ley o condena por una tutela no se condena por violar derechos humanos, se condena por vulnerar derechos fundamentales; en cambio, cuando la Corte Interamericana condena a un Estado o cuando la Corte Penal Internacional condena a un criminal de guerra, no es condenado por vulnerar los derechos fundamentales sino por violar derechos humanos.

3 Claro ejemplo, un tratado sobre derecho internacional humanitario o sobre derecho de los humanos parte del “bloque de constitucionalidad” (Higuera, 2015)

4 Derecho natural como una concepción contenida dentro de valores propios del ser humano y superior, incluso, al derecho normativo. Caso claro el tribunal de Nuremberg tras los crímenes del Nazismo.

5 La definición de derecho humano y no derecho del hombre como fue su origen en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y Ciudadanos de la Revolución francesa, es en sí misma una pretensión universalista, en este caso de género.

En conclusión, se pueden *obtener derechos internacionales humanos, derechos humanos* como inherentes al ser humano (naturales) que conllevan sanciones cuando existen graves violaciones en su contra (a nivel nacional o internacional), y cuando se positiviza en una norma jurídica se obtiene un *derecho fundamental*⁶.

Por su puesto, dada la mencionada plurivalencia, no queremos decir que se trate de un exabrupto si la Corte Constitucional se expresa en términos de los derechos humanos o si la Corte Interamericana hace lo propio respecto de los derechos fundamentales, pero creemos que debemos hacer el llamado a la precisión merecida por el estudio del sistema jurídico.

Consecuencialmente, la diferencia entre los derechos humanos y los derechos fundamentales se traducirá en la diversidad de ámbitos y mecanismos de protección, no obstante comparten su naturaleza humanista como exigencias de garantías, libertades y prestaciones, soportadas en conexión directa con la dignidad, inalienables⁷, irrenunciables⁸, universales⁹ e inherentes¹⁰, respaldadas por consensos globales que las consideran legítimas sobre bases de humanismo y ética que soportan los sistemas jurídico-políticos, imponiendo a la organización estatal deberes tanto de respeto (proscripción de acción vulneradora) como de acción (proscripción de omisión vulneradora), derivando este su legitimidad por el acatamiento de esos los límites y su satisfacción de las prestaciones debidas.

Por lo tanto, a modo de conclusión se establece que ambos, tanto derechos humanos como derechos fundamentales, son garantías del orden jurídico para asegurar el respeto por la dignidad humana.

Los derechos humanos son una categoría negativa, donde se proscriben las grandes afectaciones contra la dignidad humana, es el mínimo requerido, el respeto elemental por las personas, por eso se enfoca en grandes atentados contra la integridad (tortura, genocidio, desaparición forzada), la libertad (desplazamiento, detenciones ilegales, persecución por motivos ideológicos)

6 Los derechos humanos se ubican en el cruce de caminos entre lo moral, el derecho y la política, entre las exigencias éticas y la necesidad de transformar una aspiración moral en un derecho positivo.

7 No cedible, pues no puede ser sujeto de propiedad.

8 El que se le vulneren los derechos a alguien e incluso se le obligue a manifestar su renuncia a su derecho, no hace que esto sea válido en el sistema de derecho, al contrario, constituye una violación a los derechos de esa persona.

9 Pertenecientes a todos los miembros de la especie, sin distinción de ideología, raza, credo o sexo, etc.

10 Como consecuencia directa de su enlace con la dignidad humana.

e igualdad (discriminación, segregación), por eso es común de organismos internacionales como última opción tras la impotencia o complicidad del sistema interno e incluyen, por lo tanto, los crímenes de lesa humanidad. Al ser mínimos básicos inexorables no son sujeto de disposición política ni justificación alguna, por lo que existen sin norma positiva que los declare.

Los derechos fundamentales son una categoría positiva donde aceptamos que al mantener la protección de los derechos en el mínimo (aspecto negativo) se devendrían múltiples afectaciones a ellos, en este sentido la búsqueda y la lucha de los derechos fundamentales es de máximos, por lo que constituyen un mandato de optimización, conforme lo permitan el sistema jurídico (los otros derechos) y las posibilidades fácticas, al existir indeterminación de los máximos estos deben ser decididos política y democráticamente, así por ejemplo pensemos ¿Qué es prioritario en la educación, la formación técnica o profesional? Esa es una cuestión de disposición y discusión política en materia de derechos fundamentales, pero prohibir la educación a un sector por razones religiosas sería una clara afectación al derecho humano.

Tanto en sus fines como medios (becas, educación pública, créditos), por lo que son propios de los ordenamientos nacionales, los cuales los reconocen, proclaman y promueven en sus sistemas a través de la positivización en la Constitución

Los derechos económicos, sociales y culturales, consignados en el Capítulo II del Título II de la Constitución Política, se integran por garantías propias de la igualdad material, traducidos en acceso a condiciones mínimas, como salud, trabajo, vivienda, familia, seguridad social, asociación, huelga, deporte, recreación, educación, propiedad privada e igualdad social.

Los derechos económicos, sociales y culturales- DESC, son llamados de segunda generación por su momento histórico, pero poseen la misma jerarquía que los fundamentales individuales. Garantizan las condiciones mínimas de vida de todas las personas, sin las cuales no podría hablarse de dignidad. Un trabajador explotado, un ciudadano desinformado, una población vulnerable, no ejercerán de forma auténtica los derechos a la libertad, igualdad e integridad, de ahí la necesidad de los DESC y su meta que se lleva cabo a través del proceso de formación de políticas públicas.

Sin embargo, para su garantía existen limitaciones prácticas y jurídicas. De un lado la limitación patrimonial que yace en ellos y la consecuente reticencia

de los gobiernos a invertir en intereses sociales como educación, y seguridad social de carácter público. Así mismo la Carta Política establece (artículo 86), que por regla general no es procedente la acción de tutela para reclamarlos, debido a que los DESC no tienen el carácter de fundamentales individuales

La situación se torna más confusa y limitada al decir de la ley 393 de 1997 según la cual las acciones de cumplimiento no pueden ordenar partidas de presupuesto y que estos derechos no están definidos con claridad y concreción, en evidente ausencia de un régimen estatutario de derechos.

Limitación que también se ve en el sistema internacional de derechos humanos, pues el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su artículo 2, las obligaciones de los Estados partes respecto de la implementación de tales derechos, la cual está limitada a la disponibilidad de recursos para adelantar políticas y programas. Por supuesto, en este entendido sigue existiendo el deber de progresividad en la protección, desarrollo del derecho y gestión del conflicto y la necesidad social.

Por lo anterior, la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales se efectúa en muchas ocasiones a través de la acción de cumplimiento, y en otras por la acción de tutela en el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, bajo la limitante de recursos antes expresada, y de los mecanismos de tipo legal establecidos mediante planes, programas, políticas y proyectos para la materialización progresiva de tales derechos.

En todo caso, se considera que todos los derechos de la constitución son fundamentales, pues son superiores en el ordenamiento jurídico, ponderables, equivalentes entre ellos, positivizados y protegidos a nivel nacional. Serán individuales (primera generación), sociales, económicos y culturales (segunda generación) y colectivos y del medio ambiente (tercera generación), por regla solo los primeros se protegen por tutela, pero los demás también tiene mecanismos especiales de protección, como lo son las acciones de cumplimiento, populares, y de grupo (Higuera, 2015).

En materia del Derecho a la vivienda como derecho fundamental, la Constitución Política de 1991 establece en su artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Así mismo, el artículo 64 señala que: “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

Este articulado, como todas las normas constitucionales requiere interpretación y concreción al momento de aplicarse, después de todo, el derecho a la vivienda no es el tener un inmueble pago.

De tal forma, “existe una triple dimensión del derecho a la vivienda, los cuales son el límite de conducta y mandato de desarrollo del Estado Social de Derecho, según Higuera (2016) (i) como derecho fundamental individual que lo hace amparable mediante acción de tutela, en casos de peligro a la vida, integridad, y extrema vulnerabilidad (niños o desplazados), derecho real de titularidad inviolable y equidad en las condiciones de acceso; (ii) como derecho social en mediante créditos subsidiados, en calidad de satisfactor de necesidades asistencia social, y promoción de formas asociativas de ejecución, y finalmente; (iii) como derecho colectivo en materia de medio ambiente, planeación urbana, espacio público, reglas urbanística y amparo multicultural” (Higuera & Sánchez, 2018, p.146).

Esta triple dimensión abarca lo más importante de los derechos, es decir su contenido mediante el cual fijamos los auténticos mandatos del mismo, recordando que tratándose del derecho a la vivienda hemos identificado por conjunto del bloque de constitucionalidad y la línea jurisprudencial pertinente, los siguientes 10 contenidos: Seguridad jurídica de la tenencia; Gastos soportables; Habitabilidad; Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; Asequibilidad - condiciones de equidad; Lugar –ubicación; Adecuación cultural; Hábitat; Sostenibilidad ambiental; Innovación colaborativa (Higuera & Sánchez, 2018, p.147).

El respeto a estos mandatos y su desarrollo en materias de: el caso UPAC en el control de constitucionalidad como corrección de políticas; Hábitat y urbanismos; El caso particular de los hogares de paso desde la proyección reforzada a los niños y niñas; Y la Política de vivienda ambiental. Fueron desarrollados en el anterior estudio, en el cual “Hemos identificado sistemáticamente los contenidos del derecho fundamental a la vivienda signan, e identificamos los planes del gobierno que deben propender por su

ejecución, de la evaluación, monitoreo e impacto de estas políticas dependerá el auténtico respeto por los derechos humanos.

Sin adentrarnos en las falencias empíricas del programa evidenciamos falta de coherencia en la concreción de los mandatos fundamentales, en particular desde el diseño de una auténtica política de vivienda sostenible y la implementación de los desarrollos tecnológicos, dos urgencias incuestionables en materia de las necesidades sociales (Higuera & Sánchez, 2018, p.162).

A lo que se terminó añadiendo: Es inaceptable que con los profundos desarrollos de la ciencia aun realicemos viviendas con asbesto, malas bases, diseños ineficientes, sin eficiencia energética y con ignorancia de la acción diferenciada entre ciudad y campo. Es evidente que el futuro de estos programas depende de una auténtica descentralización, transparencia de las finanzas y políticas diseñadas en razón de los derechos humanos en la integralidad de sus contenidos” (Higuera & Sánchez, 2018, p.163).

En esta ocasión se centrará el análisis en dos aspectos, la vivienda de interés social y el desajuste de la política y las políticas ocultas de cargos y sanciones en los entes territoriales.

3. Vivienda de interés social y desajuste de la política.

A continuación, se revisa el régimen jurídico de la VIS y de la VIP, al igual que se plantea la necesidad de ajuste de la política.

3.1. Régimen jurídico de la VIS y de la VIP

Los programas de VIP y de VIS se han desarrollado dentro de las metas de acceso a la vivienda, paralelamente a los programas de control al proceso financiero (UPAC y Unidad de Valor Real -UVR). En el presente capítulo, se desarrollarán de forma independiente, dada la ocurrencia de fenómenos que no responden necesariamente a un orden cronológico (Higuera & Sánchez, 2018).

Las primeras experiencias son resultado de las recomendaciones de modernización financiera de la Misión Kemmerer y datan de 1923, con la aparición del Banco de la República y la Superintendencia Bancaria. Posteriormente con la creación del Banco Central Hipotecario-BCH de 1938 para el apoyo en la adquisición de vivienda, el Instituto de Crédito Territorial -ICT de 1939 en materia de vivienda de interés social, el Fondo Nacional del Ahorro en 1968 y la Caja de Vivienda Militar de 1947 (Higuera & Sánchez, 2018).

En 1972 dentro del marco del plan de desarrollo económico, el gobierno de Misael Pastrana Borrero¹¹ planteó las directrices para el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda, según el Departamento Nacional de Planeación -DNP (1972), buscando concentrar los recursos dirigidos al sector de la construcción, con la intención de generar empleo masivamente, hacer uso del ahorro y de los fondos privados, tratándose de un enfoque de desarrollo prioritariamente urbano

Con la expedición de la Ley 49 de 1990, aún vigente tras cambios legislativos y catorce decretos reglamentarios, se estableció la creación del Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social –FOVIS con destino a las Cajas de Compensación Familiar -CCF, para aplicar los trámites del subsidio de los trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Un avance importante en el gobierno de Cesar Gaviria fue la promulgación de la Ley 3 de 1991, mediante la cual se creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE, delegado para el diseño e implementación de las políticas nacionales en vivienda y urbanismo, con lo cual se encargó la selección de los productores privados de vivienda social. En el marco de los planes de descentralización política y administrativa, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se reformó el ICT y se estableció el subsidio familiar de vivienda, según Chiappe de Villa (1999).

Con la introducción en Colombia del sistema de subsidios directos a la demanda, se buscaba transparencia, equidad y eficiencia social en su provisión “mediante este sistema el Gobierno subsidiaba las tasas de interés de los créditos y el precio de las viviendas, las cuales construía directamente o por contrato con urbanizadores privados” (Chiappe de Villa, 1999, p.7). Con este esquema de política neoliberal pasamos de un Estado interventor a uno regulador y de las acciones privadas, tanto para constructores como entidades financieras.

El Sistema Nacional de VIS funciona como un dispositivo de coordinación, planeación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de las actividades ejecutadas por las entidades públicas y privadas que lo integran, con el propósito de lograr una mayor eficiencia en la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de interés social (Higuera & Sánchez, 2018).

¹¹ Tras las sospechosas elecciones contra el General Gustavo Rojas Pinilla.

Bajo este régimen se estableció el aporte en dinero para el subsidio de vivienda, para los afiliados a las CCF, las cuales en la implementación del subsidio familiar incluyen las prestaciones propias de la seguridad social, brindando a los afiliados acceso a recreación, subsidio familiar, cultura, turismo, crédito, el mencionado subsidio de vivienda y educación no formal.

En el contexto de crisis posterior al UPAC, con un alto déficit habitacional y con la actividad de las CCF concentrada únicamente en Bogotá y el departamento del Valle del Cauca, se promulgó la Ley 633 de 2000, la cual dispuso la constitución de los FOVIS a cargo de las CCF y de acuerdo con su cociente particular. Esto permitió pasar de 13 cajas obligadas a constituir FOVIS, concentradas en dos departamentos, a un total de 49 cajas y con una cobertura regional en 25 departamentos y una atención en 531 municipios.

En este tránsito se aumentó en 150% el presupuesto, llegando a 140 millones de pesos anuales. Sin embargo, estos fondos se vieron disminuidos, pues a pesar de lo sostenido en la Ley 789 de 2002, conforme la cual se ordenaba mantener los porcentajes de recaudo para el FOVIS, éstos se debían distribuir teniendo en cuenta un nuevo componente correspondiente al subsidio para desempleo, lo cual afectaría indirectamente la primera destinación.

Dentro de este periodo se dio la liquidación del INURBE, reemplazado por el FONVIVIENDA, siendo la Institución encargada del diseño e implementación de la política de vivienda social, en desarrollo de las cuales se dio origen a la Ley 920 de 2004, por medio de la cual se otorgó la competencia a las CCF para realizar actividades financieras, lo cual ha de permitir la integración al proceso de ahorro y crédito.

Este proceso, una de las pocas experiencias nacionales de descentralización, crea un impacto positivo en la ampliación de la cobertura y el desarrollo de los principios de la seguridad social, mediante la integración de las CCF a la política pública de vivienda, se logró vincular a los ciudadanos afiliados.

Otro impacto favorable fue la integración de familias víctimas de desplazamiento forzado, particularmente como consecuencia de las condenas en constitucionalidad derivadas de las decisiones de protección en grandes causas de tutela a desplazados a partir de la Sentencia T-025 de 2004, en el más sonado caso de fallos estructurales por declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, una urgente medida para garantizar los derechos de una población particularmente vulnerable. Por lo tanto, “la tutela judicial efectiva

es una garantía derivada de la existencia de los derechos fundamentales y derechos humanos, después de todo, nada valen las declaraciones axiológicas sin medidas sancionatorias por su incumplimiento” (Higuera, 2016).

En esta vía, los autos de seguimiento de la Corte Constitucional en materia de vivienda, en particular el 383 de 2010, 008 de 2009 y 116-A de mayo de 2012, establecieron las condiciones para propiciar los proyectos de vivienda urbana y rural para víctimas, así como para los procesos para el retorno y reubicación en el marco de los estudios y obligaciones de la Ley 1448 de 2011, conocida como ley de víctimas, según Rodríguez, C. & Rodríguez, D. (2010).

Esta gama de actividades desplegadas por las CCF se realiza a través de unión temporal, con el Gobierno, representado por FONVIVIENDA y la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, según Pizano de Narváez (2005):

Con el fin de realizar y desplegar el objeto del convenio mediante obligaciones de medio, toda vez que las Cajas actúan o son actores de medio y no de resultado, porque solamente desempeñan su actividad como intermediarios en los procesos de postulación del subsidio estatal y de la población que requiere satisfacer su necesidad. (p.36).

En el periodo entre 1991 y 2010 se entregaron 630.000 subsidios por valor de \$462.775 millones de pesos, mientras que entre el 2010 y el 2014 FONVIVIENDA destino 3.4 billones de pesos para beneficiar 123.582 adquisiciones (Pinzón, 2012).

En la actualidad, los programas de VIS y VIP son ofrecidos por el Gobierno Nacional, dirigidos a familias cuyos ingresos laborales conjuntos no superen los 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV de conformidad con la Ley 49 de 1990, entendiendo como familia dos o más personas unidas mediante primer grado de consanguinidad, cónyuges, uniones maritales y parejas del mismo sexo.

En estos programas el valor comercial de la unidad habitacional no podrá superar los 70 SMMLV para VIP y 135 SMMLV para VIS, de conformidad con la Ley 1450 de 2011; adicional a ello no podrán adquirirlas quienes sean propietarios de bienes inmuebles, esto podría desestimular el desarrollo, por lo cual se ha establecido el subsidio para mejoramiento de vivienda.

Las familias beneficiarias deben realizar un aporte cercano al 10% del precio de la vivienda mediante un ahorro programado o cesantías- El monto del subsidio corresponde al 40% del precio y el 50% restante habrá de financiarse, mediante un plan que integra la solidaridad con la proyección financiera.

La entidad encargada de seleccionar los beneficiarios debe hacer una verificación junto con el FONVIVIENDA y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC sobre las propiedades y beneficios adquiridos en los últimos años por la familia aspirante. Las viviendas otorgadas por medio de CCF o con subsidios del Estado quedarán afectadas al régimen de vivienda familiar y no se podrán arrendar o enajenar en los siguientes 5 años a partir de la asignación del subsidio.

El subsidio familiar de vivienda puede ser un aporte en dinero o en especie brindado por el Estado, al punto que la Ley 1537 de 2012 estableció en su artículo 12 el subsidio en especie para familias de menores recursos y el Decreto 2726 de 2014 modifica y precisa las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda urbana 100% en especie. Además, pueden los municipios otorgar apoyos complementarios al subsidio nacional de vivienda, en coherencia con el Decreto 1168 de 1996 (Higuera & Sánchez, 2018).

3.2. Una política que requiere ajustes.

Mientras la población crece a un 2,2% anual, la cobertura disminuye, dado que en nuestro sistema económico ha primado el efecto de “rasgamiento de la burbuja hipotecaria (no apalancada)”, lo cual ha implicado caídas del -10.3% anual en su componente de edificaciones durante enero-septiembre de 2017.

El Gobierno reconoce que dicho déficit alcanza los 2,3 millones unidades habitacionales, de las cuales 1,5 millones equivalen a la diferencia entre número de hogares y unidades de vivienda (déficit cuantitativo) y 800.000 corresponden a aquellas susceptibles de ser mejoradas en términos de calidad y servicios (déficit cualitativo), según Cuellar (2006), por lo cual la calidad de las viviendas VIP y VIS no satisface ni responde a la totalidad de los contenidos de los derechos, en un contexto de falta de cobertura y apoyo a la población por fuera de los beneficios

El sistema que empalma sectores privados productivos con servicios sociales en la incursión del mercado se presenta a manera de paradoja, pues

las familias deben demostrar ser muy pobres para acceder al subsidio al mismo tiempo que deben demostrar tener recursos, estabilidad y solvencia suficientes para cumplir con su aporte y las obligaciones financieras a largo plazo.

La brecha no se enfrentará con asistencialismo unilateral, abusos tributarios para más subsidios o financiamientos. Se deben incluir los nuevos criterios de innovación, solidaridad, colaboración y sostenibilidad en los planes de VIS y VIP para que puedan ser más económicas y dignas (Higuera & Sánchez, 2018).

Finalmente, se debe resaltar el perjuicio que causa la inactividad de grandes extensiones de tierra improductiva, lo que impide la función social de la propiedad, en especial la rural.

4. El caso del abuso de hábitat en el distrito de Bogotá.

Actualmente es una práctica de los diferentes entes gubernamentales, principalmente de orden territorial, el acoso punitivo patrimonial, traducido en prácticas como foto multa, restricciones arbitrarias a la circulación o incluso episodios macondianos como las sanciones por el consumo del comercio informal.

El patrón de estos comportamientos incluye conductas inconstitucionales e ilegales de la administración que, abusando del poder de policía, mejora su patrimonio en fondos de difícil control, presionando al ciudadano que debe enfrentar meses de conflicto con asesoría jurídica el pago de una multa, sin importar sus dificultades de tiempo o dinero.

En este contexto varios municipios, incluyendo el distrito de Bogotá, multan ilegal e inconstitucionalmente a quienes desarrolla actividades de enajenación y construcción de inmuebles destinados a vivienda, al dar aplicación a una serie de decretos derogados.

El contexto jurídico es la enajenación de bienes inmuebles y construcciones, las cuales tienen su regulación inicial en la ley 66 de 1966 y son desarrolladas posteriormente por el decreto-ley 2610 de 1979.

Este decreto ley (Que será subrogado por las normas anti tramites que referenciamos más adelante) establecía:

“ARTICULO 3o. El artículo 3o. de la Ley 66 de 1968 quedara así:

Para desarrollar cualquiera de las actividades de qué trata el Artículo lo. De este Decreto, los interesados deberán registrarse ante el Superintendente Bancario. El registro anterior se hará por una sola vez y se entenderá vigente hasta que el interesado solicite su cancelación o el Superintendente Bancario estime pertinente la procedencia de la cancelación por incumplir el vigilado las obligaciones derivadas de este Decreto.

Para obtener el registro de que trata el presente Artículo, el interesado deberá presentar ante el Superintendente Bancario la respectiva solicitud a la cual acompañará una declaración jurada donde conste su nombre y apellidos completos, nacionalidad, domicilio y dirección precisa. Las personas jurídicas, acompañarán además las pruebas correspondientes de su existencia y representación legal.

Cualquier cambio en los datos presentados para obtener el registro deberá ser comunicado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, a la Superintendencia Bancaria so pena de multa de dos mil pesos (\$2.000.00) M/Cte., a cinco mil pesos (\$5.000.00) M/Cte., que impondrá el Superintendente Bancario a favor del Tesoro Nacional.

Para obtener la cancelación del registro, el interesado deberá elevar ante la Superintendencia Bancaria la respectiva solicitud acompañando a ella declaración jurada en la que indique el hecho de no estar adelantando ninguna actividad de aquellas a que se refiere el Artículo 2o. de este Decreto.

PARAGRAFO 1º. Todo aquel que haya solicitado y obtenido su registro ante la Superintendencia Bancaria está en la obligación de remitir en las fechas que señale el Superintendente Bancario el balance cortado a diciembre 31 del año anterior, en los formularios oficiales que para el efecto suministre la Superintendencia Bancaria. La no presentación oportuna del balance será sancionada por el Superintendente Bancario con multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte, por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional.

PARAGRAFO 2º. Para el cumplimiento de las funciones que por el presente Decreto y por la Ley 66 de 1968 se le encomiendan, además de las Oficinas Seccionales ya existentes, la Superintendencia Bancaria podrá crear otras cuando las necesidades lo exijan, determinándoles sus zonas de influencia". (Decreto-ley 2610 de 1979)

Por medio de la ley 12 de 1986 se le otorgaron facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para regular sobre las funciones de las entidades estatales en la enajenación de bienes inmuebles y construcciones

Como resultado de las facultades extraordinarias otorgadas al gobierno nacional regulo por medio de un decreto reglamentario las funciones de vigilancia y control sobre enajenación de bienes inmuebles y construcciones.

Posteriormente el ejecutivo regulo nuevamente por medio del decreto 497 de 1987, el cual derogo de forma tácita el decreto 78 de 1987 puesto que las funciones de Control y vigilancia pasaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con la ley 962 de 2005 se derogo de forma expresa el numeral 2 art 2 del decreto 78 de 1987, norma posteriormente subrogada por el Decreto Ley 19 de 2012.

El conocido **decreto ley 19 de 2012 (anti tramites)** Ratifico la existencia de unas obligaciones explícitas a cargo de quien realice actividades de construcción y enajenación, así establece el artículo 185. Radicación de documentos para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. El artículo 71 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

“Artículo 71. Radicación de documentos **para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda**. El interesado en adelantar planes de vivienda **deberá radicar únicamente** los siguientes documentos ante la instancia de la administración municipal o distrital encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles contempladas en la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2610 de 1979:

- a. Folio de matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a tres (3) meses;
- b. Copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación de inmuebles con los adquirientes, a fin de comprobar la coherencia y validez de las cláusulas con el cumplimiento de las normas que civil y comercialmente regulen el contrato;
- c. El presupuesto financiero del proyecto;
- d. Licencia urbanística respectiva, salvo que se trate del sistema de preventas;
- e. Cuando el inmueble en el cual ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca, ha de acreditarse que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción.

PARÁGRAFO 1. Estos documentos estarán a disposición de los compradores de los planes de vivienda en todo momento con el objeto de que sobre ellos efectúen los estudios necesarios para determinar la conveniencia de la adquisición.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de radicar los documentos y los términos y procedimientos para revisar la información exigida en el presente artículo.

PARÁGRAFO 3. En ningún caso podrá exigirse la ejecución parcial o total de obras de urbanización o construcción, según sea el caso, como condición previa a la radicación de documentos de que trata el presente artículo; sin embargo, se deberá atender lo previsto en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1989. En el evento que se requiera radicar nuevos documentos o se cambie alguna condición de los ya radicados, la autoridad municipal o distrital no podrá solicitar permiso, autorización o trámite adicional diferente a la simple radicación del nuevo documento.” (Decreto ley 19, 2012).

Esevidente que la conocida ley anti tramites (Decreto ley 19, 2012) intentaba aligerar la carga burocrática que tienen que padecer los ciudadanos, en tal sentido realiza una descripción inequívoca de las obligaciones al mencionar que “para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. El interesado en adelantar planes de vivienda deberá radicar únicamente los siguientes documentos (...)” Por lo tanto cualquier otro documento que pida el distrito, como es el caso, es claramente ilegal.

Por tanto, si el artículo 120 de la Ley 388 de 1997 disponía que el permiso de que trata el numeral 2° del Decreto 78 de 1987 para quienes adelanten planes de vivienda se sustituye por la simple radicación de los documentos mencionados en los literales a), d), e), f) y g) de la misma norma. Así mismo la ley 962 de 2005 y el decreto ley 19 de 2012 son explícitos en que quien adelante actividades de enajenación **ÚNICAMENTE** debe aportar los documentos mencionados.

Sin embargo, la Secretaria de hábitat expide la resolución 1513 de 2015 y el distrito de Bogotá expide el decreto 572 de 2015, los cuales se sustentan en normas derogadas como lo son el decreto 78 de 1987 y producto de dicha derogación no tienen competencia para expedir los respectivos actos administrativo.

Secretaría de Hábitat, incurre en una omisión de la ley, al pedir más

documentos de los fijados en la ley para quienes realizan actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Secretaría distrital del Hábitat, 2016).

Los artículos 4 y 8 de la resolución establecen obligaciones ilegales, pues piden más documentos y tramites que los fijados en el decreto ley 19 de 2012. Así:

ARTÍCULO 4.- Obligación del registro. Las personas, naturales y jurídicas, interesadas en desarrollar cualquiera de las actividades descritas en la Ley 66 de 1968, los Decretos Ley 2610 de 1979 y 078 de 1987 y el Decreto Nacional 2391 de 1989, deberán registrarse ante la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, o la entidad que haga sus veces.

El registro anterior se hará por una sola vez y de conformidad con el artículo 3 del Decreto Nacional 2610 de 1979, se entenderá vigente hasta que el interesado solicite su cancelación o la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, o quien haga sus veces, estime procedente su cancelación por incumplimiento de sus obligaciones, previo la realización de las actuaciones administrativas tendientes a garantizar los derechos de los registrados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 8.- Obligaciones del registrado. La persona inscrita en el registro tendrá las siguientes obligaciones:

1. Obligaciones para los Enajenadores:

a) Informar, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la ocurrencia de los hechos, cualquier cambio en la información aportada inicialmente, so pena de hacerse acreedor a una multa de conformidad con el inciso 3 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979.

b) Entregar anualmente, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, el balance general con corte a 31 de diciembre del año anterior, estado de resultados, con las respectivas notas a los estados financieros, firmado por el representante legal, por el contador público que lo hubiere preparado y por el revisor fiscal, si lo hubiere.

c) Llevar su contabilidad en la forma establecida y de acuerdo con la norma contable vigente.

Parágrafo. Se entenderá cumplida la obligación de que trata el literal b) del artículo 9 de la presente resolución, si en la radicación de documentos para enajenación de inmuebles destinados a vivienda

presentada antes del primer día hábil del mes de mayo se aportan los documentos relacionados en el literal b) de este artículo (Decreto ley 19, 2012)

Mediante la aplicación de estas exigencias, a pesar de esta prohibidas en la ley anti tramites se pretende sancionar conforme lo fijado en el decreto 2610 de 1979, es decir. Un acto administrativo ilegal que contradice la ley pretende aplicar multas de un decreto subrogado.

Tabla 1.

Tramites en exceso de lo establecido en la ley.

TRAMITE	Secretaría de hábitat	RESOLUCIÓN 1513 - 2015	DECRETO 19-2012 ART.185
Formato	SI	SI	NO
Folio de matrícula inmobiliaria	SI	SI	SI
Modelo contrato de compraventa	SI	SI	SI
Presupuesto financiero del proyecto	SI	SI	SI
Copia licencia urbanística	SI	SI	SI
Cuando el inmueble se encuentre gravado con hipoteca, deberá acreditarse que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote.	SI	SI	SI
Coadyuvancia del titular del dominio del terrero donde se adelantará el proyecto, cuando este es diferente al solicitante.	SI	SI	NO
planos aprobados	SI	NO	NO
Flujo de caja	SI	NO	NO
Información de ventas	SI	NO	NO
Especificaciones técnicas	SI	NO	NO
Remitir estados financieros.	SI	SI	NO

Fuente: Elaborada por el autor.

Es evidente que, si la normativa dice que “UNICAMENTE” se pedirán unos documentos, cualquier solicitud por fuera de estos es ilegal.

Así mismo la redacción de la norma indica que este es el régimen aplicable a quienes ejerzan actividades de enajenación y construcción de inmuebles, por lo que todas quedan cobijadas, mal podría crearse una nueva categoría (como el registro de enajenador y múltiples documentos que exige el distrito), para imponer más cargas

La sanción no responde a los intereses generales sino a la capitalización de un gobierno y sus manejos burocráticos, en este caso se multa por complejidades innecesarias, irracionales y desproporcionadas, si con la entrega de los estados financieros se respetara el debido proceso administrativo y se verificara alguna información de utilidad podría pensarse en el presente tramite sancionatorio, pero nada justifica la petición de estos documentos por el simple hecho de esperar un incumplimiento para multar. .

Conforme el decreto ley 19 de 2012 “ARTÍCULO 6. SIMPLICIDAD DE LOS TRÁMITES. Los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares”. (Decreto ley 19, 2012)

En un análisis de constitucionalidad para que una medida publica (como enseña Robert Alexy) sea jurídica y respetuosa de los principios constitucionales debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, para lo cual debe perseguir un fin constitucionalmente legítimo y realizarse de manera equivalente a la protección que espera. En este caso se evidencia la inconstitucionalidad de la solicitud contenida en la resolución 1513 de 2015 y en el decreto 2610, pues no se explica para que quiere el distrito los estados financieros de la compañía, que hace con ellos, cual es el respeto de la política de manejo de datos, habeas data e intimidad, simplemente pide una documentación arbitraria y sanciona a la primera oportunidad.

Como cualquier intervención en la intimidad en una democracia, corresponde al Estado justificar la razón de ser de la misma, pues la sola inferencia en esferas personales, aun de persona jurídicas, es altamente

antijurídica, es interesante que, en este caso, conforme manifestaciones verbales, los mismos servidores del Distrito manifiesta que requieren la información financiera con el único animo de archivarla, es decir sin ningún fin, lo cual es evidentemente irracional.

En este sentido multas que indexadas superan los 35 millones de pesos son impuestas en un exceso formalista, mediante el cual se imponen cargas al ciudadano a pesar de existir prohibición explícita sobre la materia.

Notoriamente, la estrategia de cobro de multas perjudica a los inversores, genera más costos de transacción y vulnera tanto el derecho a ofrecer como el de acceder a una vivienda.

El tal sentido, la postura fijada por el Distrito de cobrar multas a pesar de la prohibición de la ley anti tramites es una conducta inconstitucional e ilegal.

Estas posturas abren un nuevo campo de estudio, donde la existencia de una “política de facto” termina destruyendo las bases de acceso y consolidación de los contenidos de los derechos fundamentales.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Chiappe de Villa, M. (1999) La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Santiago de Chile. CEPAL “Instituciones y mercados”.
- Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 2004). Por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones. [Ley 920 de 2004] DO: 45.772.
- Congreso de Colombia. (24 de septiembre de 1996). Ley Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Ley 319 de 1996]. DO: 42.884.
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1992), Ley por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. [Ley 30 de 1992]. DO: 40.700.
- Congreso de Colombia. (Diciembre 27 de 2002). Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. [Ley 789 de 2002]. DO: 45.046
- Congreso de Colombia. (Diciembre 28 de 1990). Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones. [Ley 49 de 1990]. DO: 39.615
- Congreso de la Colombia. (29 de julio de 1997). Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la constitución Política. [Ley 393 de 1997]. DO: 43.096
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 68. [Capitulo 2]. 2da Ed. Legis.

- Corte Constitucional, Sala tercera de revisión. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025/2004. MP. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.
- Cuellar, M. M. (2006), Cap IV. Demanda por Crédito Hipotecario y Vivienda. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Higuera, D. & Sánchez, P. (2018). Derecho fundamental a la vivienda y políticas públicas en Colombia. *Revista Principia Iuris Universidad Santo Tomás Tunja*.
- Higuera, D. & Torres, G. (2018). El control de convencionalidad como mecanismo de protección a los derechos de las víctimas en el caso colombiano. En Higuera, D. M., Silvera, A. & Ortega, J. D. (Comp.). *Limites jurídicos de los Acuerdos de Paz: Límite constitucional e internacional en las modificaciones normativas*. Barranquilla-Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.
- Higuera, D. (2015). Protección de la dignidad humana: Control de Constitucionalidad e implementación de mecanismos internacionales. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Higuera, D. (2016). Tipologías de derechos, ¿Una variante en la tutela judicial efectiva?: Un análisis desde la ineficacia de la acción de cumplimiento para los derechos sociales. *Revista Via Iuris*, 20, pp. 13-28.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (ICBF). (12 de mayo de 2009). Concepto 23563 de 2009. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0023563_2009.htm
- Maggetti, M. (2012). Le problème de l'interdépendance dans la comparaison des politiques publiques infranationales : une métaanalyse des mécanismes de diffusion. De Boeck Supérieur. *Revue internationale de politique comparée*.
- Organización de los Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Organización de los Estados Americanos. (30 de abril de 1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.

- Pinzón Camargo, M. A. (2012) La figura del Plan Nacional de Desarrollo: una interpretación desde el movimiento de derecho y desarrollo, y el Análisis de Políticas Públicas, Bogotá: Universidad Externado de Colombia,
- Pizano de Narváez, E. (2005). Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia 1970-2005. Bogotá: Unión Gráfica Ltda.
- Presidencia de Colombia. (10 de enero de 2012). Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. [Decreto Ley 19 de 2012] DO: 48.308.
- Presidencia de Colombia. (26 de octubre de 1979). Por el cual se reforma la ley 66 de 1968. [Ley 2610 de 1979] DO: 35.393.
- Restrepo, M. (2006). Teoría de los derechos humanos y políticas públicas. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- Rodríguez, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). Cortes y cambio social. Como la corte constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Dejusticia.
- Sánchez, P. A. (2016). Las Políticas Públicas de Educación Superior en Colombia. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.
- Secretaria distrital del Hábitat. (2016). Hábitat 2016 – 2020. Recuperado de: <https://www.habitatbogota.gov.co/>
- Secretaria Distrital del Hábitat. (22 de diciembre de 2015). Por la cual se regulan algunos trámites que se adelantan ante la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda y se dictan otras disposiciones. [Resolución 1513 de 2015] RG: 5777
- Turgeon, J. (2013). Politique Publique. École nationale d'administration publique. Paris.
- UNESCO. (2017). Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de: <https://es.unesco.org/>.
- UNICEF. (2017). Unicef para Cada Niño. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es>.